



# LA CERTIFICATION FONCIÈRE AU NIVEAU DES MENAGES RURAUX A MADAGASCAR

PERCEPTION & EFFETS : 2011 - 2015



# **LA CERTIFICATION FONCIÈRE AU NIVEAU DES MÉNAGES RURAUX À MADAGASCAR**

PERCEPTION & EFFETS : 2011 -2015

Heriniaina Rakotomalala\*; Perrine Burnod\*\*

\*Observatoire du Foncier Madagascar

\*\*CIRAD - UMR Tetis France – Observatoire du Foncier Madagascar

Septembre 2018

**Etude coordonnée par** Heriniaina Rakotomalala (Observatoire du foncier) et par Perrine Burnod (Cirad, UMR Tetis & Observatoire du foncier)

**Ensemble des contributeurs :**

Camille Saint-Macary (PSL, IRD, LEDa, DIAL UMR 225, F-75016 Paris)  
Rivo Andrianirina-Ratsialonana (Observatoire du foncier)  
Patrick Rasolofo (Observatoire du foncier)

**Collecte des données :**

Cabinet CAETIC

**Analyses statistiques :**

Heriniaina Rakotomalala  
Perrine Burnod  
avec l'appui de  
Camille Saint-Macary

**Cartographie :**

Rado Rabeantoandro (Observatoire du foncier)

**Crédit photos :**

Heriniaina Rakotomalala (Observatoire du foncier)  
Sitraka Randrianjatovonarivo (Observatoire du foncier)

**Pour citer le document :**

Rakotomalala H., Burnod P., 2018. La certification foncière. Perception et Effets au niveau des ménages ruraux à Madagascar de 2011 à 2015. Antananarivo : Observatoire du Foncier.

**Conception graphique et mise en page :**

Zen Design

**© Copyright Observatoire du Foncier – Septembre 2018**

Bâtiment du service topographique Anosy – 2ème étage. Antananarivo 101. Madagascar.  
Tél. (+261) 20 22 278 38. Site web : [www.observatoire-foncier.mg](http://www.observatoire-foncier.mg)

Ce rapport a été réalisé dans le cadre d'une convention de partenariats entre l'Observatoire du Foncier (M2PATE) et le projet PNBVPI – PURSAPS (MPAE). Les opinions exprimées sont celles des auteurs, et ne représentent pas les points de vue de ces institutions.

## REMERCIEMENTS

Les auteurs adressent leurs remerciements aux ménages enquêtés ainsi qu'aux maires et chefs de *fokontany* pour leurs collaborations, à l'équipe de l'IRD DIAL pour leurs soutiens techniques, au projet PNBVPI – PURSAPS sans lequel l'étude n'aurait pas pu être faite, à l'équipe de l'Observatoire du Foncier et son directeur pour leurs suggestions et améliorations.

En 2011, l'Observatoire du foncier, en partenariat avec le Cirad et l'IRD, ont démarré l'évaluation des impacts de la certification foncière à Madagascar. Le principal objectif est de mieux connaître l'apport pour les ménages des certificats en termes de sécurisation et de gestion foncière. En 2015, l'Observatoire du foncier et ses partenaires, en collaboration avec le projet PNBVPI – PURSAPS ont décidé d'analyser l'évolution de la situation de la certification de 2011 à 2015 et de poursuivre l'analyse critique et constructive des pratiques et des retombées de la certification foncière au niveau des ménages.

L'étude a été réalisée dans des contextes socio-économiques, culturels et fonciers variés au niveau de 9 communes dans 4 régions (Analamanga, Vakinankaratra, Diana, Menabe). Elle s'est basée sur des enquêtes en 2011 et en 2015 auprès de plus de 1 800 ménages avec ou sans certificat. Ces deux passages d'enquêtes auprès des mêmes ménages permettent d'analyser les effets de la certification et leur évolution.

Comme en 2011, les deux questions principales de l'étude sont :

- Est-ce que la certification foncière et la mise en place du guichet foncier ont bénéficié au plus grand nombre?
- Dans quelle mesure ce programme de formalisation des droits fonciers a contribué à créer des conditions favorables à l'investissement agricoles des ménages?

La finalité de cette analyse de la perception et des effets de la certification foncière au niveau des ménages est d'informer, de nourrir les réflexions et d'appuyer les actions de l'ensemble des acteurs concernés par le secteur foncier. Il s'agit d'alimenter la réflexion sur la réforme foncière malgache et d'orienter les actions inscrites dans la nouvelle Lettre de Politique Foncière de 2015 en vue d'améliorer et d'étendre la gestion foncière décentralisée (Axe 4.2, Nouvelle Lettre de Politique Foncière 2015 – 2030).

Les résultats de l'étude ont permis de mieux connaître les patrimoines fonciers des ménages, thème rarement enquêté de façon précise dans les études existantes, et de répondre à différentes interrogations clés et récurrentes en termes de développement. Tout d'abord, malgré l'environnement économique et politique marqué par la période de transition, les guichets fonciers sont restés actifs et les ménages, bien qu'en nombre limité, ont continué à demander des certificats. Les guichets jouent un rôle important en termes d'information et d'appui conseil aux ménages sur les thématiques foncières et ce rôle est à appuyer dans le cadre du renforcement de la décentralisation de la gestion foncière.

Ensuite, il a été confirmé que le certificat foncier est une procédure accessible aux ménages en termes de coût et, surtout, une procédure compréhensible et jugée légitime. Il a même été mis en avant que le certificat foncier est accessible à un large éventail de propriétaires quels que soient leur niveau de scolarisation, leurs revenus ou leurs origines (tompontany ou mpiavy). Et, point positif et notable en termes de développement, malgré l'augmentation des coûts des certificats décidée par les communes, les populations les plus vulnérables - chefs de ménage femme, de faible niveau scolaire et/ou très pauvres - ont été de plus en plus nombreux à demander des certificats. Cela souligne en milieu rural le caractère utile des certificats et complémentaire aux divers moyens de sécurisation foncière utilisés par les ménages (reconnaissance sociale, papiers manuscrits et tamponnés au niveau local de type acte de vente, titre, etc.). Le renouvellement d'opérations d'information et de promotion peut donc toucher actuellement un public encore plus large qu'auparavant et répondre à la demande de populations plus vulnérables.

Il a aussi été constaté que le fait d'avoir un certificat foncier, document prouvant le droit de propriété n'amènerait pas automatiquement les ménages à avoir accès au crédit ou à investir d'avantage sur leurs terrains. Le recours au crédit comme l'investissement dépendent en effet de divers paramètres tels que l'existence d'agences de micro finances, le niveau de solvabilité des demandeurs et, surtout, la préférence pour les prêteurs comme pour les ménages d'utiliser des garanties autres que foncière (difficultés pour les banques à revendre la terre et peur pour les ménages de perdre un bien ayant une dimension sociale, familiale et identitaire forte). Le certificat contribue à améliorer le sentiment de sécurité des ménages sur des parcelles sur lesquelles ils ont déjà investi ou des parcelles sur lesquelles ils comptent investir mais il doit être couplé à d'autres services pour être un levier pour l'investissement.

Un grand merci aux ménages et responsables locaux qui ont permis cette étude, aux partenaires qui ont financé ce travail nécessaire, et à toute l'équipe de l'Observatoire du Foncier ainsi que ses partenaires pour leur professionnalisme et efficacité dans la réalisation de cette étude.

**Le Directeur de l'Observatoire du Foncier**  
RAHARO Andriamanjato Laza



## ACRONYMES

<b>AD2M</b>	Appui au Développement du Menabe et du Melaky
<b>AGF</b>	Agent du Guichet Foncier
<b>CF</b>	Certificat Foncier
<b>CIRAD</b>	Centre de coopération Internationale de Recherche Agronomique pour le Développement
<b>FIDA</b>	Fonds International de Développement Agricole
<b>FVI</b>	Faire-Valoir Indirect
<b>GF</b>	Guichet Foncier
<b>IMF</b>	Institution de Micro – Finance
<b>IRD</b>	Institut de Recherche pour le Développement
<b>MCA</b>	Millennium Challenge Account
<b>MEPATE</b>	Ministère d'Etat en charge des Projets Présidentiels, de l'Aménagement du Territoire et de l'Equipement
<b>OF</b>	Observatoire du Foncier
<b>PLOF</b>	Plan Local d'Occupation Foncière
<b>PNBVPI- PURSAPS</b>	
<b>PP</b>	Petit Papier
<b>PPNT</b>	Propriété Privée Non Titrée
<b>SAC</b>	Schéma d'Aménagement Communal
<b>SF</b>	Service Foncier
<b>TF</b>	Titre Foncier





BIF

REPUBLIKANY MADAGASKARA  
BIRAQ IFOTON'  
FANAMAN-TANY  
COMMUNE RURALE  
IMERINTSIATOSIKA

BUREAU  
CONSEILLER

BIRAON' NY  
SORA-PIANKOHONANA

BIRAON' NY  
KARAPANONDROM  
- PIRENENA

Mot du Directeur .....	6
Acronymes .....	8
Résumé exécutif .....	12
Introduction .....	18
 <b>LES USAGERS DU GUICHET FONCIER SONT-ILS SATISFAITS ?</b> .....	24
A. Enjeux et questions.....	25
B. Une large connaissance du guichet foncier.....	26
C. Une fréquentation du Guichet foncier encore modeste mais en constante augmentation.....	26
D. Un processus de certification connu et reconnu.....	30
E. Un certificat foncier accepté.....	32
Conclusion .....	36
 <b>QUI CERTIFIE SES TERRES ?</b> .....	38
A. Enjeux et questions.....	39
B. Un ménage sur 5 s'est engagé dans la certification.....	40
C. Un processus de certification qui se démocratise.....	41
Conclusion .....	45
 <b>QUELLES PARCELLES SONT CERTIFIÉES ?</b> .....	46
A. Enjeux et questions.....	47
B. Caractéristiques des dotations foncières des ménages.....	48
C. Une faible proportion de parcelles enregistrées légalement.....	50
D. Quelles parcelles sont certifiées ?.....	51
Conclusion .....	54
 <b>POURQUOI LES MENAGES NE CERTIFIENT-ILS PAS PLUS LEURS PARCELLES ?</b> .....	56
A. Enjeux et Questions .....	57
B. Avoir la pleine propriété et le droit de certifier .....	58
C. Avoir besoin de sécuriser ses droits.....	59
D. Connaissance et confiance.....	59
E. L'alternative des petits papiers.....	60
F. Moyens financiers.....	60
Conclusion .....	61
 <b>CERTIFICATION ET INSÉCURITÉ FONCIÈRE</b> .....	62
A. Enjeux et Questions .....	63
B. Un faible niveau d'insécurité foncière.....	64
C. Litiges fonciers et certification.....	66
Conclusion .....	68

<b>CERTIFICATION FONCIÈRE ET MARCHÉS FONCIERS</b> .....	70
A. Questions et Enjeux .....	71
B. Le marché de l'achat-vente.....	72
C. Pratiques du faire-valoir indirect (FVI).....	76
Conclusion .....	79
 <b>CERTIFICATION FONCIÈRE ET INVESTISSEMENTS</b> .....	80
A. Questions et Enjeux .....	81
B. FAIBLE capacité d'investissement des ménages .....	82
C. Investir dans les rizières.....	83
Conclusion .....	85
 <b>CERTIFICATION Foncière ET ACCES AUX CREDITS</b> .....	86
A. Questions et Enjeux .....	87
B. La disponibilité de garanties n'est pas un facteur blocage.....	88
C. Un accès aux crédits limité et disparate .....	89
D. Les pratiques des institutions financières .....	90
E. Les pratiques des ménages : un refus de mettre en garantie la terre .....	91
F. Un faible usage des garanties foncières.....	92
Conclusion .....	92
 <b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	94
<b>ANNEXES</b> .....	96
Liste des Tableaux.....	111
Liste des Figures.....	112
Liste des Annexes.....	113

La réforme malagasy, en cours depuis 2005, a pour objectif majeur d'améliorer la sécurisation foncière du plus grand nombre. Elle a apporté à ce titre des innovations sans précédent en permettant la reconnaissance des droits fonciers non écrits, la décentralisation de la gestion foncière et l'enregistrement des droits par une procédure locale et à faible coût. Depuis, les Communes dotées d'un guichet foncier (GF) peuvent délivrer, à la demande des propriétaires, des certificats fonciers (CF). Les certificats fonciers, qui confirment légalement la propriété privée des (co-)propriétaires et qui ont une valeur égale au titre foncier (TF), sont issus sous réserve d'une validation sociale et locale unanime lors d'une procédure de reconnaissance locale. En 2015, dix ans après le début de la réforme foncière, 508 communes, soit un tiers des communes du pays, sont dotées en guichet foncier et plus de 215.500 CF ont été délivrés. Quels ont été les effets de cette réforme foncière au niveau des ménages ?

L'Observatoire du Foncier, structure de production d'informations, de mise en débat des résultats et de conseils aux décideurs, suit et contribue à la réforme foncière depuis ses débuts. Dans ce cadre et en partenariat avec le Cirad (UMR Tetis) et l'IRD (UMR Dial), l'Observatoire du Foncier a mis en place un dispositif d'enquête et d'analyse pour suivre les impacts de la certification foncière. Cette étude d'impact a commencé en 2011 par la réalisation d'analyses qualitatives et d'enquêtes par questionnaire au niveau de 4 régions (Analamanga, Vakinankaratra, Diana, Menabe), 9 communes avec guichet foncier et plus de 1 800 ménages avec ou sans certificat. La seconde étape, opérée auprès des mêmes ménages, a été réalisée en 2015. Ces deux passages permettent d'analyser les effets de la certification et leurs évolutions dans le temps et dans des contextes socio-économiques, culturels et fonciers variés. Les résultats sont représentatifs à l'échelle des 9 communes étudiées.

Ce document est organisé en 9 sections. Chaque section traite une question majeure, présente les résultats clés et donne quelques pistes de recommandations. Les principaux éléments sont résumés ci-dessous.

## **LES USAGERS SONT-ILS SATISFAITS DU CERTIFICAT ET DES SERVICES RENDUS PAR LE GUICHET FONCIER ?**

En 2015, dans les communes étudiées, la majorité des ménages connaissent le guichet foncier (84% des ménages) et plus d'un tiers (37%) s'y sont rendus (contre seulement 6% qui se sont rendus aux services fonciers). Le guichet foncier est devenu une institution communale à part entière pour protéger les droits fonciers mais également pour obtenir des renseignements sur toutes les dimensions légales de la gestion foncière.

La grande majorité des ménages apprécie et juge pertinents le guichet ainsi que le processus de certification pour : la gratuité des informations, le caractère approprié de la phase de reconnaissance locale sur le terrain, les coûts et durée d'obtention du certificat raisonnables et la faiblesse des pratiques de corruption. Cependant, du fait de la moindre fréquence des opérations promotionnelles, des politiques d'augmentation des prix des certificats aux échelles communales, et de l'insuffisance des campagnes d'information, la proportion de ménages satisfaits tend à diminuer sur la période 2011 et 2015 et les questionnements relatifs à la valeur du certificat par rapport au titre persistent. Cela souligne l'importance de maintenir une politique de prix bas pour ne pas retomber dans les écueils de la sécurisation légale d'avant réforme et de rassurer les ménages sur la valeur juridique du certificat.

## **QUI CERTIFIE SES TERRES ? LA CERTIFICATION EST-ELLE ACCESSIBLE À TOUS ?**

Dans les communes étudiées, 18% des ménages se sont engagés dans la certification. Cette proportion est faible par rapport à l'ensemble de la population agricole détentrice de terre (91% des ménages) mais elle a augmenté depuis 2011 (+8%) et elle est élevée relativement

aux ménages qui ont eu accès au titre (2%). Les opérations promotionnelles, basées sur des campagnes d'information, des descentes sur terrain des agents de guichet et des certificats à un prix moyen de 5 000 Ar, ont contribué très significativement à augmenter cette demande. Sur l'ensemble de la période 2008-2015, 59% des ménages qui se sont engagés dans la certification l'ont fait dans le cadre d'une opération promotionnelle et 69% des certificats ont été demandés dans ces contextes.

Bien que la demande soit limitée, des résultats très intéressants ressortent quant au caractère évolutif et de plus en plus inclusif de la certification pour les chefs de ménage migrants, femmes, n'ayant pas été scolarisés et/ou très pauvres :

- Les migrants, qui n'ont pas comme les autochtones la même facilité à s'appuyer sur la reconnaissance locale et l'ancienneté de l'occupation, ont demandé des certificats dans des proportions légèrement supérieures à celles des autochtones. Leur engagement dans la certification n'a pas été bloqué par les autochtones ou n'a pas été source de conflit majeur ;
- Les ménages dirigés par une femme, minoritaires (12% versus 88%), ont demandé un certificat foncier en plus grande proportion que ceux dirigés par des hommes (28% des ménages dirigés par une femme ont demandé un certificat contre 16% des ménages dirigés par un homme). Ces femmes, veuves ou divorcées, utilisent la certification pour se prémunir entre autres des risques d'expropriation par leur belle famille ;
- L'analyse en panel effectuée entre la première vague de certification (entre 2008 et 2011) et la seconde vague (entre 2012 et 2015) montre que la proportion de ménages qui a fait une demande de certificat foncier et dont le chef n'a jamais été scolarisé a augmenté entre les deux périodes (de 15% à 27%). Le niveau d'éducation n'est pas un facteur d'auto-exclusion et les moins éduqués sont de plus en plus actifs vis-à-vis de la certification ;
- En 2015, tous les profils de ménages en termes de niveau de vie participent à la certification mais, comme en 2011, les ménages les moins pauvres sont majoritaires et représentent 43% des demandeurs. Cependant, entre 2011 et 2015, la participation des plus pauvres a augmenté dans des proportions nettement plus élevée que celles des catégories supérieures.

Ces évolutions soulignent le changement de dynamiques de recours à la certification. Entre 2008 et 2011, les opérations promotionnelles ont surtout bénéficié aux plus aisés (ou au moins pauvres) qui étaient prêts à tester de nouvelles voies de sécurisation légale. Entre 2012 et 2015, les opérations promotionnelles ont été plus rares et les tarifs de certification foncière ont augmenté. Contre toute attente, malgré cette augmentation de tarif, un plus grand nombre de ménages très pauvres a demandé des certificats. Avec le temps, ils ont mieux appris à connaître le certificat et ils ont surpassé leurs contraintes financières pour accéder à une sécurisation légale. Tandis que les demandeurs de certificat de la première vague ont saisi la certification comme une opportunité (opération peu coûteuse, forte campagne d'information, démarche groupée au niveau local), les demandeurs de certificat de la seconde vague semblent l'avoir fait par nécessité (prix plus élevé et démarche à faire de façon individuelle). Refaire des opérations promotionnelles pourrait à l'heure actuelle bénéficier à une large gamme de ménage et notamment profiter aux ménages vulnérables en situation d'insécurité foncière.

## QUELLES PARCELLES SONT CERTIFIÉES ET POURQUOI ?

Au niveau des communes enquêtées, la taille moyenne des exploitations est de 1,9 ha. Les ménages qui ne disposent pas de terre ou que d'une seule parcelle bâtie (respectivement 9% et 15% des ménages) accèdent à la terre agricole par des locations, des prêts ou du métayage. Les autres ont dans la plupart des cas entre 2 à 5 parcelles (57% des ménages). Les parcelles sont majoritairement héritées ou obtenues par donation (58% des parcelles possédées), achetées (31%) et seules 11% ont été appropriées par défriche ou mise en valeur. Cela illustre que dans les communes étudiées les terres sont déjà appropriées et qu'en dehors de l'héritage, seul l'achat demeure possible pour accéder à la terre. Contribuer à une meilleure sécurisation foncière implique donc de s'intéresser à la sécurisation des droits et des transactions (*cf. infra*).

Dans ces communes, bien qu'en situation de pression foncière et non isolées, 44% des parcelles possédées ne sont pas accompagnées de document prouvant les droits du ou des propriétaires, 14% ont comme seule preuve écrite de l'occupation une quittance d'impôt, 33% sont associées à des petits papiers (documents rédigés lors de l'acquisition d'une parcelle et visés ou non par des autorités locales), 9% ont été certifiées et 1% sont titrées.

Une grande partie des parcelles sont dépourvues de toute documentation, sans pour autant générer un sentiment d'insécurité à leurs propriétaires. Cela invite à mieux comprendre les droits qui s'y exercent et les contextes qui y sont associés pour identifier pourquoi les ménages ne souhaitent ou ne peuvent pas formaliser leurs droits.

L'usage des petits papiers est aussi largement répandu. Dans la continuité de la réforme foncière, une valeur juridique complémentaire pourrait être accordée aux petits papiers qui documentent une grande partie des parcelles et qui ont l'avantage de sécuriser des transactions foncières. Un rôle accru reconnu aux chefs de, un accompagnement des petits papiers (informations minimales à inscrire) sans homogénéisation systématique et une meilleure conservation (au *fokontany* et au niveau des ménages) pourraient être des premières étapes pour que ces documents soient le plus utiles possibles en cas de litiges ou d'usage à d'autres fins (demande de certificat).

Si l'objectif de la réforme foncière de 2005 était une sécurisation foncière massive par la certification, cet objectif est loin d'être atteint. Dans les communes étudiées, la certification n'a touché que 9% des parcelles possédées. Elle est toutefois utile car elle est mobilisée pour protéger les parcelles ou les situations les plus risquées à court ou moyen terme. Les rizières sont les parcelles les plus certifiées illustrant l'intérêt des ménages à sécuriser un facteur de production stratégique pour leurs revenus et leurs besoins alimentaires. En guise de protection contre d'éventuelles revendications d'anciens propriétaires ou de leurs descendants, les parcelles achetées sont également d'avantage certifiées que celles obtenues par héritage, donation ou défriche. Enfin, les parcelles détenues par les femmes sont elles aussi d'avantage certifiées. Les femmes comme les acheteurs, craignant de voir les règles locales utilisées à leur désavantage, préfèrent avoir grâce à la certification l'appui potentiel d'autorités extérieures à la famille ou au *fokontany*.

## POURQUOI LES MÉNAGES NE CERTIFIENT-ILS PAS D'AVANTAGE LEURS PARCELLES ?

Tout d'abord, les ménages n'ont pas forcément le droit de formaliser légalement leurs droits fonciers. Certains ménages ne disposent pas en effet de la pleine propriété et les familles ne souhaitent pas individualiser les propriétés pour inciter les ayants-droit à respecter leurs obligations sociales et pour éviter le morcellement et la vente des biens familiaux et patrimoniaux. Ensuite, la majorité des ménages juge leur situation satisfaisante en termes de sécurité foncière (80% des ménages et ceci sur 91% des parcelles). Ils utilisent des modes de sécurisation (reconnaissance sociale, petits papiers, quittance d'impôt) de moindre coût et basés sur des processus qui impliquent les personnes « qui comptent » au niveau local - c'est-à-dire la famille, des témoins locaux et le chef de *fokontany*. Les petits papiers permettent de plus une sécurisation des transactions foncières sans forcément figer les droits fonciers obtenus et soulever des tensions au sein de la famille (l'acte de notoriété mentionne qu'une fratrie a hérité de la terre mais rien n'est dit sur les droits de chaque frère et sœur). Les ménages connaissent pour la plupart le certificat mais se basent pour l'heure sur des modes de sécurisation qui leur sont plus familiers. Cependant, des ménages ont ou auraient envie de protéger leurs droits ou de protéger ceux de leurs enfants en obtenant des documents légaux. Ils souhaiteraient donc certifier leurs parcelles mais leurs moyens financiers ne leur permettent pas à court terme de faire cet investissement.

## LA CERTIFICATION FONCIÈRE DIMINUE OU AUGMENTE-T-ELLE LES RISQUES DE CONFLITS ?

Dans les 9 communes étudiées, 4% des parcelles auraient fait l'objet de conflits par le passé et, le plus souvent, entre membres de la famille. Quel que soit le mode de sécurisation des parcelles (reconnaissance sociale et absence de documents, petits papiers ou certificat), ces conflits fonciers sont gérés majoritairement au niveau local auprès des Raiamandreny et du *fokontany*. Dans quelques cas, ils vont jusqu'à la commune (équipe communale, gendarme ou guichet - 16% des conflits). Une infime proportion des conflits arrivent au niveau des tribunaux



(2% des conflits). La certification, sur la base de nos enquêtes quantitatives, ne semble ni multiplier ni réduire de façon significative les conflits. Elle apporte par contre un sentiment de sécurité aux propriétaires et offre l'opportunité aux propriétaires de se référer à des institutions autres que locales (famille, *raiamandreny*<sup>1</sup>, chef *fokontany*).

## LA CERTIFICATION A-T-ELLE CHANGÉ LE DYNAMISME ET LOGIQUES DE RECOURS AUX MARCHÉS FONCIERS (MARCHÉS DE L'ACHAT-VENTE ET DU FAIRE-VALOIR INDIRECT) ?

Le marché foncier de l'achat-vente est très actif dans les communes étudiées. Un tiers des parcelles possédées par les ménages ont été acquises par ce biais. Le fait que les parcelles ne soient ni titrées ni certifiées ne constitue pas un frein aux marchés fonciers (le ménage achète et vend des parcelles sans document légal) et, à l'inverse, la présence de certificat ne semble pas augmenter le nombre de transactions ou changer leurs modalités (les documents légaux n'ont pas d'influence sur la décision de vendre ou d'acheter des ménages ou sur le prix des transactions). Par contre, l'obtention d'un certificat permet ex post de sécuriser la transaction.

Les transactions d'achat-vente de terre sont très faiblement enregistrées auprès des services ou des guichets fonciers (3% des transactions). Elles sont par contre très régulièrement accompagnées d'actes de vente (88% des transactions). Les ménages sont intéressés par une formalisation à l'échelle ultra-locale. Cette pratique souligne le rôle du chef de *fokontany* dans la sécurisation des transactions foncières et l'intérêt de soutenir cette structure de proximité en matière foncière (vérification de l'identité du propriétaire et son droit effectif de vendre, informations minimales à inscrire sur les documents, moyens de conserver les actes). L'agent de guichet foncier pourrait appuyer les chefs de *fokontany* dans leur tâche (formation) et favoriser les échanges d'information.

L'absence de mutations des documents légaux suite aux transactions d'achat-vente pose problème. L'information légale sur les terres (dans les registres et sur le PLOF) se retrouve déconnectée de la réalité. Des dispositifs sont donc nécessaires pour promouvoir et faciliter la formalisation des mutations des parcelles certifiées et immatriculées. Cela implique de mettre en place des procédures de mutation gérées de manière décentralisée, à l'échelle locale et avec des frais de transactions ajustés, de former les agents de guichets, d'associer les chefs *fokontany* et de largement informer les citoyens.

Concernant parcelles en faire-valoir indirect, l'absence de titre ou de certificat foncier sur une parcelle n'est pas un frein à la prise ou à la cession d'une parcelle. Contrairement aux achat-ventes qui font l'objet d'un acte de vente, les accords de faire-valoir indirect demeurent verbaux (93% des accords). En considérant ces pratiques et l'absence de sentiment d'insécurité des parties, il n'est donc pas requis de vouloir formaliser à tout prix les transactions de faire-valoir indirect par l'intervention du guichet foncier ou de la mairie. Si des besoins en documentation pour ces transactions sont exprimés par les parties prenantes (cas des périmètres irrigués avec une très forte activité du marché du faire-valoir indirect), la sécurisation des contrats via l'implication des autorités ou référents locaux (chefs *fokontany*<sup>2</sup>, notables, etc.) et l'appui à la rédaction contrats (informations à préciser, signature devant témoin) pourraient se faire au niveau des *fokontany* et, si nécessaire, des mairies.

## LA CERTIFICATION FAVORISE-T-ELLE L'INVESTISSEMENT AGRICOLE ?

De 2011 à 2015, des investissements sur des parcelles agricoles ont été entrepris par seulement un ménage sur dix et n'ont concerné au total que 4% des parcelles possédées. Ils ont surtout porté sur les rizières. La sécurisation légale ne semble avoir influencé ni la décision d'investir ni le type d'investissement à réaliser. Les ménages qui ont les possibilités d'investir sont réticents à le faire sur les parcelles sans

1. Littéralement, les « pères et mères », le statut de *raiamandreny*, pour ceux qui ne l'ont pas déjà acquis par des responsabilités politiques ou un pouvoir économique, s'obtient généralement avec l'arrivée du premier petit enfant et les marques physiques de la vieillesse (cheveux blancs). Les *raiamandreny* ont le respect de la société, le rôle de conseillers et le pouvoir de décision au niveau du collectif ou des unités familiales élargies

2. Unité administrative de niveau inférieur à la commune et qui regroupe plusieurs villages et hameaux.

document mais le font sur les autres parcelles quel que soit le mode de formalisation des parcelles (petits papiers, certificat, titre). Ils peuvent même parfois investir sur parcelles en situation d'insécurité foncière dans l'objectif d'y conforter leurs droits par la mise en valeur. Promouvoir et faciliter l'investissement des ménages passent par la mise en place d'un accès aux financements, aux intrants, aux marchés et à des encadrements techniques. La sécurisation foncière peut jouer un rôle dans la création de cet environnement favorable sans que le lien entre sécurisation foncière et investissement ne soit mécanique.

## LA CERTIFICATION FONCIÈRE AIDE-T-ELLE LES MÉNAGES À ACCÉDER AUX CRÉDITS ?

L'indisponibilité d'offres adéquates (proximité des institutions, taux d'intérêt, procédures, etc.) et la peur des ménages de ne pas pouvoir rembourser limitent l'accès aux crédits plus que l'absence de garantie. Les garanties les plus fréquemment utilisées sont des biens matériels que possèdent les ménages, facilement saisissables et revendables (sacs de riz, bicyclettes, etc.).

Relativement à la mise en garantie du foncier, les institutions financières comme les ménages y sont réticents. Pour les ménages, mettre la terre en garantie signifie prendre le risque de perdre un bien qui a une valeur économique et sacrée trop importante. Pour les agences de financement, la terre est un bien difficile à saisir et à vendre. Cette situation est valable quel que soit le niveau de documentation de la parcelle et le type de formalisation légale, certificat ou titre foncier. Néanmoins, une tendance vers d'avantage de valorisation des certificats fonciers comme garantie s'observe au niveau des institutions de microfinance. Ces dernières, dont certaines sont en phase d'essai, souhaiteraient le renforcement juridique effectif de la valeur du certificat dans les textes qui régissent les propriétés privées non titrées ainsi que la consolidation des outils de conservation et de gestion des certificats fonciers au niveau des guichets fonciers.

Promouvoir une sécurisation foncière est positif pour les propriétaires mais considérer que cette sécurisation foncière peut induire mécaniquement un accès aux crédits par la mise en garantie de la terre est erroné. L'amélioration de l'accès au crédit des ménages ruraux passe tout d'abord par la mise en place d'une institution financière de proximité proposant des offres attrayantes pour les ménages et par une meilleure information auprès des ménages sur les formules accessibles à leurs capacités.

En conclusion, l'appréciation de la performance du guichet foncier ne doit pas se limiter uniquement aux activités de certification : nombre de demandes reçues, nombre de certificat émis, durée et coût de la certification. Le guichet est également une structure d'information de proximité qui est sollicitée par les usagers pour connaître d'avantage les procédures de certification voire d'immatriculation foncière mais aussi pour obtenir des informations et conseils sur le foncier en général. Le rôle du guichet devrait être renforcé dans ce sens et être de plus en plus mis en lien avec les activités liées au foncier exercées par l'équipe communale (fiscalité, résolution des litiges, etc.). Il serait intéressant de regrouper ces appuis foncier qui se déroulent souvent à la mairie mais dans des bureaux différents et sans partage d'information et d'expérience. Il serait alors important de former l'agent du guichet pour accompagner l'équipe communale et les citoyens, quel que soit le statut juridique des parcelles concernées, dans la résolution des conflits, le bon déroulement des transactions d'achat-vente, l'organisation de la fiscalité ou encore l'aménagement du territoire.

L'appréciation de la valeur qu'apporte le certificat aux ménages, de même, ne peut pas se juger aux seuls indicateurs d'accès aux crédits ou d'investissements, deux actions qui reposent sur une multitude de paramètres pour être effectifs. Les certificats semblent ne pas être la réponse à toutes les situations d'insécurité foncière et de nombreux ménages préfèrent les petits papiers ou la simple reconnaissance sociale pour garantir leurs droits. Les certificats sont par contre de plus en plus mobilisés par des catégories vulnérables (chefs de ménages femmes, très pauvres, peu scolarisés) et ce, malgré l'augmentation de leur coût, ce qui prouve que s'ils ne sont pas un outil choisi de façon systématique, ils représentent un outil utile pour la sécurisation. Ils doivent donc être envisagés comme une forme de protection complémentaire aux autres modes de sécurisation existants. Une attention plus importante doit être apportée à l'éventail de ces pratiques de reconnaissance et de protection des droits fonciers.





## A. DIX ANS DE RÉFORME FONCIÈRE

### 1. Une réforme basée sur la formalisation des droits et la décentralisation de la gestion foncière

La réforme malagasy, en cours depuis 2005, a pour objectif majeur d'améliorer la sécurisation foncière du plus grand nombre. Elle a apporté à ce titre des innovations sans précédent en permettant la reconnaissance des droits fonciers non écrits, la décentralisation de la gestion foncière et la mise en place d'une nouvelle procédure d'enregistrement de proximité et de faible coût (Teyssier et al., 2009). La reconnaissance des droits a été permise par : le passage d'une présomption de domanialité à une présomption propriété ; la reconnaissance légale des occupations et des appropriations sur les terrains qui ne sont ni titrés ni cadastrés et la création, pour ces situations, du statut juridique dit de propriété privée non-titrée. La décentralisation de la gestion foncière à donner aux Communes le pouvoir de gérer ce nouveau statut et, à partir du moment où elles sont dotées d'un guichet foncier (GF), de délivrer des certificats fonciers (CF). A la différence de programme de certification conduits dans d'autres pays, comme Éthiopie ou au Rwanda (Deininger et al., 2008; Ali et al., 2016), la certification foncière est « à la demande » des propriétaires et non fondée sur un processus formalisation systématique des parcelles. Les certificats fonciers, qui confirment légalement la propriété privée des (co-)propriétaires et qui ont une valeur égale au titre foncier (TF), sont issus sous réserve d'une validation sociale et locale unanime lors d'une procédure de reconnaissance locale.

### 2. Etat d'avancement en 2015

En 2015, dix ans après le début de la réforme foncière, 508 communes, soit un tiers des communes du pays, sont dotées en guichet foncier. Malgré le retrait précipité en 2009 de projets de développement appuyant la création des guichets fonciers et 6 ans de crise politique [2009-2014], près de 75% des guichets fonciers mis en place sont encore fonctionnels. Ils assurent de façon continue des services d'informations ou de certification. Au total, plus de 215.500 CF ont été délivrés.

Malgré la période de crise, l'État et des collectivités, appuyés par quelques projets de développement persistants, ont continué à mettre en place des guichets fonciers à un rythme certes plus lent mais continu : 71 GF ont été créés par an entre 2006 et 2009 contre seulement 44 par an entre 2010 et 2015. De même, la certification a été poursuivie à un rythme plus modéré : de 25 000 certificats par an de 2006 à 2009 au niveau national à 19 000 certificats par de 2010 à 2015.

## B. LES OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

L'Observatoire du Foncier, structure de production d'informations, de mise en débat des résultats et de conseils aux décideurs, suit et contribue à la réforme foncière depuis ses débuts. Dans ce cadre et en partenariat avec le Cirad et l'IRD (UMR Dial), l'Observatoire du Foncier a mis en place un dispositif d'enquête et d'analyse pour suivre les impacts de la certification foncière. Cette étude d'impact a commencé en 2011 par la mise en place d'analyses qualitatives et d'enquêtes systématiques au niveau de 9 communes et plus de 1 800 ménages. La seconde étape, basée sur le même dispositif et réalisée auprès des mêmes ménages, a été entamée en 2015. Elle analyse les évolutions sur la période 2011-2015 des pratiques de sécurisation foncière et des effets de la certification foncière au niveau des ménages. Elle interroge en particulier les impacts de la décentralisation et de la certification sur l'amélioration de la paix sociale et la facilitation des investissements, impacts annoncés dès la lettre de politique foncière de 2005 et fortement attendus par les représentants politiques et les acteurs du développement.

Les éléments clés de cette étude sont présentés en 9 sections articulées autour de questions majeures :

- Les usagers sont-ils satisfaits des services rendus par le guichet foncier et le certificat ?
- Qui certifie ses terres ? et surtout, la certification est-elle inclusive ?

- Quelles parcelles sont certifiées et pourquoi ?
- Pourquoi les ménages ne certifient-ils pas d'avantage leurs parcelles ?
- La certification foncière diminue ou augmente-t-elle le sentiment d'insécurité foncière et les risques de conflits<sup>19</sup> ?
- La certification a-t-elle changé le dynamisme et logiques de recours aux marchés fonciers (marchés de l'achat-vente et du faire-valoir indirect) ?
- La certification favorise-t-elle l'investissement agricole ?
- La certification foncière aide-t-elle les ménages à accéder aux crédits ?

Cette étude confirme et renforce les tendances observées en 2011 et rappelle, comme souligné dans de nombreux pays, que les liens entre sécurisation légale et réduction des conflits et augmentation du recours au crédit ou à l'investissement sont loin d'être automatiques et mécaniques (Deininger et Feder, 2009; Colin et al., 2009). Elle pointe également des nouveautés quand à un accès plus large de la certification aux ménages vulnérables. Cette étude permet sur la base de données quantitatives produites et analysée de façon rigoureuse de formuler des recommandations et des pistes d'actions pour la lettre de Politique foncière [2015-2030] qui annonce l'amélioration et l'extension de la gestion foncière décentralisée (Axe 4.2, Nouvelle Lettre de Politique Foncière 2015 - 2030).

## C. MÉTHODOLOGIE : UNE ÉTUDE, DEUX ÉTAPES

La première évaluation de la perception et des effets de la certification auprès des ménages a été conduite en Août 2011. Elle s'est déroulée dans 4 régions (Analamanga, Vakinankaratra, Diana, Menabe) et 9 communes rurales (Carte 1). Elle s'est basée sur des enquêtes auprès de 1862 ménages, à hauteur d'environ 200 ménages par communes. Les régions et les communes ont été sélectionnées de manière raisonnée afin de refléter la diversité des pratiques foncières ainsi que la forte hétérogénéité des taux de certification entre les régions et les communes. Les ménages ont été sélectionnés de façon aléatoire et tirés au sort au sein de deux ensembles. Un premier tirage a été fait parmi les ménages qui avaient fait la demande d'un CF afin d'assurer qu'au moins un tiers des ménages de l'échantillon aient des certificats (ou soient sur le point d'en avoir un). Un second tirage a été fait parmi les ménages qui n'avaient jamais demandé de CF (repérage des quartiers et méthode des itinéraires). L'échantillon a ensuite été pondéré afin d'être représentatif de la population étudiée.

Une deuxième vague d'enquête a été faite en novembre 2015 pour réinterroger les mêmes ménages et analyser l'évolution de leur situation (effets du certificat, demande de nouveau certificat, etc.). Lors de ce second passage 85% des ménages enquêtés en 2011 ont été retrouvés et interrogés à nouveau. Les 15% manquants ont été remplacés. Pour des raisons d'attrition et d'ajustement, l'échantillon de 2015 est composé de 1 834 ménages (Tableau 1). Le coefficient de pondération utilisé en 2011 a été adapté avant d'être appliqué à l'échantillon de 2015.

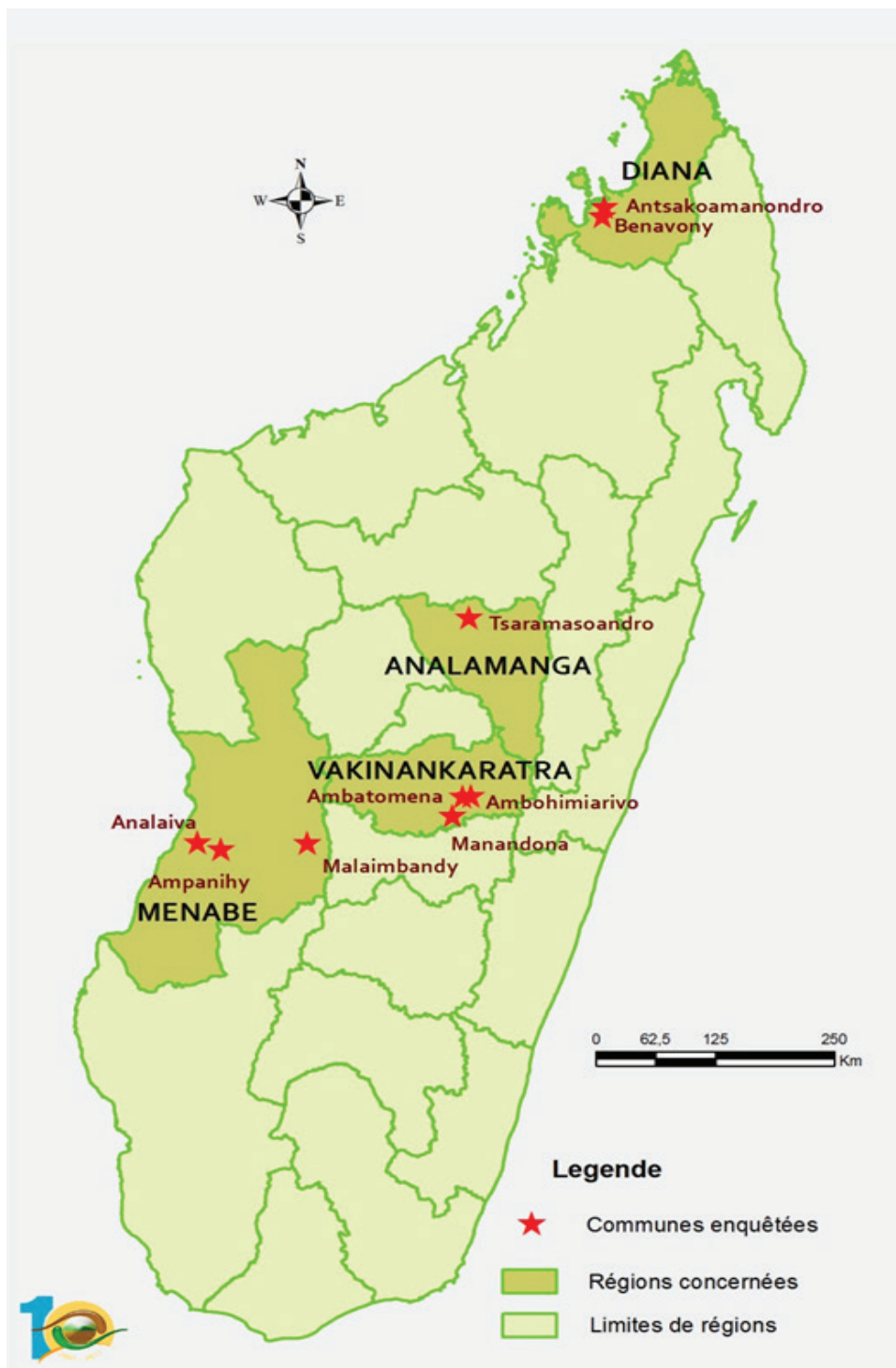
La présente étude valorise les informations issues des deux vagues d'enquête, basées sur globalement le même échantillon et la même méthodologie. Les résultats sont représentatifs à l'échelle des communes et non du pays et sont significatifs de la diversité des dynamiques en cours.

Dans chaque commune choisie, l'enquête a débuté par des entretiens ouverts et des groupes de discussion préliminaires avec différents habitants et représentants locaux. Ensuite, l'enquête s'est déroulée auprès des ménages (soit le chef de ménage soit son conjoint) sur la base d'un questionnaire.

Le questionnaire a été conçu en 2011 de manière à inclure divers modules sur les pratiques foncières sur l'ensemble des parcelles du ménage, la perception de l'insécurité foncière, les modes de validation des droits fonciers (diversité des formes de documentation des droits en plus de la reconnaissance sociale), les conflits, les investissements et les transactions foncières. Le même questionnaire a été utilisé en 2015 auquel ont été ajoutés des questions de précision concernant les pratiques de crédit, la perception de l'évolution des conditions de vie et la fiscalité foncière.

**CARTE 1**

Localisation des communes enquêtées



## TABLEAU 1

Structure de l'échantillon 2015

RÉGION	COMMUNE	NOMBRE TOTAL DE MÉNAGES ENQUÊTÉS	MÉNAGE AYANT DEMANDÉ UN CF EN 2011	MÉNAGE N'AYANT PAS DEMANDÉ DE CF EN 2011	MÉNAGE NON RETROUVÉ EN 2015 ET REMPLACÉ
Analamanga (Ana)	Tsaramasoandro	174	20%	80%	2%
Vakinankaratra (Vak)	Ambatomena	205	36%	64%	12%
	Ambohimiarivo	241	40%	60%	15%
	Manandona	217	44%	56%	12%
Diana (Dia)	Antsakoamanondro	203	42%	58%	8%
	Benavony	202	37%	63%	3%
Menabe (Men)	Ampanihy	197	36%	64%	30%
	Malaimbandy	196	35%	65%	20%
	Analaiva	199	34%	66%	37%
Ensemble		1834	36%	64%	15%

Source : Cabinet Caetic, 2015

## D. CARACTÉRISTIQUES CLÉS DES COMMUNE ET GUICHETS FONCIERS ENQUÊTÉS

La population, l'environnement naturel, les activités socio-économiques et les systèmes fonciers, adossées à des histoires différentes, varient fortement d'une région à l'autre. De même, la trajectoire et l'activité des guichets fonciers varient selon les régions et les communes. Le choix a été de se focaliser sur quelques territoires présentant des différences en termes : d'organisation socio-économique, politique et culturelle (4 régions choisies – 9 communes) ; d'activité du guichet foncier dans 9 communes (le nombre de 9 a été arrêté pour des raisons de dimensionnement du financement disponible).

De façon synthétique, les points à retenir relativement aux communes sont les suivants (Tableau 2) :

- les communes sont de vaste superficie (12 000 à 20 000 km<sup>2</sup>, excepté celle de Benavony) ;
- les communes sont aisément accessibles (route nationale ou une heure de piste), excepté celle d'Ambatomena ;
- la composition de la population et l'histoire des migrations est plus moins complexes. A titre d'exemple, alors que les communes du Vakinankaratra sont composées principalement de populations Merina, les communes du Menabe d'origine Sakalava accueillent depuis plusieurs générations des populations originaires des Hautes Terres et du Sud ;
- les activités agricoles sont représentatives de ces grandes régions, en plus de la riziculture, dans la Diana, sont présentes de façon notable les cultures de rente, dans le Menabe, l'élevage extensif, et sur les Hautes-terres (Vakinankaratra et Analamanga), le maraîchage ;
- les tailles des parcelles, reflétant le mode de l'occupation de l'espace et la pression foncière, sont les plus petites sur les Hautes Terres et les plus grandes dans le Nord ;
- la présence de différents statuts juridiques des terres, découlant de l'histoire de ces régions, peut limiter l'étendue de la Propriété Privée Non Titree (PPNT voir supra) et, par conséquent, l'étendue des terres pouvant faire l'objet de certificats. Dans le Nord de l'île (Diana), des réserves indigènes titrées au nom de l'Etat couvrent une grande partie des superficies des communes, dans le Menabe et comme sur les Hautes terres, des terrains titrés au nom d'anciens colons ou de l'Etat s'étendent sur les larges vallées alluviales.



## TABLEAU 2

Caractéristiques des communes

REGION COMMUNE	ACCESSI- BILITÉ	NB DE FOKONTANY (REFLET TAILLE DE LA COMMUNE)	NB MENAGES SOURCE RNA 2004)	ACTIVITÉ AGRICOLE CLÉ AUTRE QUE RIZICULTURE	PARTICULAR- ITÉS STATUT FONCIER	IIMF	MIGRATION
<b>ANALAMANGA</b>							
TSARAMASOANDRO	RN	7	1 579	Maraîchage	v	Non	Forte
<b>VAKINANKARATRA</b>							
AMBATOMENA	Piste	12	3 025	Arbo- riculture	Grands titres	Oui	Faible
AMBOHIMIARIVO	Piste	7	1 280	Céréali- culture	Grands titres période coloniale	Non	Faible
MANANDONA	RN	11	1 719	Maraîchage		Oui	Faible
<b>DIANA</b>							
ANTSAKOAMA- NONDRO	RN	10	1 535	Cultures de rente	Réserves indigènes	Non	Moyenne
BENAVONY	Piste (6km RN)	4	414	Cultures de rentes	Réserves indigènes	Non	Faible
<b>MENABE</b>							
AMPANIHY	RN	19	2 409	Elevage	Titres colons	Oui	Moyenne
MALAIMBANDY	Piste (5Km RN)	19	18 039	Elevage	Titres colons	Non	Forte
ANALAIVA	RN	20	3 600	Elevage	Terrains au nom de l'Etat	Non	Forte

RN=Route Nationale

Les pints clés sur les guichets de ces communes sont les suivants (Tableau 3) :

- dans la plupart des communes (7 sur 9), les guichets ont été ouverts à l'automne 2008. Ils avaient donc entre 7 à 8 ans d'expérience au moment de l'enquête ;
- la plupart des communes (7/9) ont bénéficié d'un appui financier de la part du Millenium Change Account (MCA) mais ce, uniquement pendant une période de 7 à 12 mois maximum ; deux autres guichets ont été appuyé par l'une par Saha sur la base des financements de l'Intercoopération suisse, le FIDA dans le cadre du projet AD2M et dans le prolongement de l'action du MCA ;
- les communes présentaient en 2011 un taux de demande en certificat contrasté, 3 communes présentaient a priori une forte activité de certification, 3 autres une activité moyenne et enfin 3 dernières une faible activité (cf. dernière colonne du tableau ci-dessous ; le qualificatif de faible, moyen et élevé est basé sur une comparaison avec les taux de demande de certificat aux niveaux régional et national) ;
- certains guichets ont dû être fermés pendant 1 à 2 années puis rouvrir. Par exemple, le guichet de Ambohimiarivo (Vakinankaratra) a été fermé pendant plus d'une année, il a ré-ouvert début 2012. Des guichets fonciers comme Tsaramasoandro et Antsoakomanondro ont respectivement ont fait face à l'indisponibilité de l'agent du guichet foncier en 2012 et en 2015.

## TABLEAU 3

Caractéristiques des guichets fonciers

RÉGIONS ET COMMUNES	ANNÉE D' RE GF	APPUI FINANCIER/ PREMIÈRE PHASE	NOMBRE MENAGES (2015)*	NOMBRE DE CF DEMANDÉ EN 2015**	CF ÉTABLIS EN 2015**	NOMBRE DE CF DEMANDÉ EN 2011	NOMBRE DE CF DEMANDÉ N 2011
<b>ANALAMANGA</b>							
TSARA-MASOANDRO	2 009	SAHA	2 140	850	340	120	179
<b>VAKINANKARATRA</b>							
AMBATOMENA	2 008	MCA	4 099	567	258	557	498
AMBOHIMARIVO	2 008	MCA	1 734	652	398	289	689
MANANDONA	2 008	MCA	2 330	2 240	1 936	1 494	1 870
<b>DIANA</b>							
ANTSAKOA-MANODRO	2 008	MCA	2 079	721	177	80	249
BENAVONY	2 008	MCA	561	280	174	102	253
<b>MENABE</b>							
AMPANIHY	2 008	MCA	3 264	839	809	567	513
MALAIMBANDY	2 009	AD2M/MCA/ FIDA	24 442	1 256	1 311	500	724
ANALAIVA	2 008	MCA	4 878	1 089	919	752	577

\*Projection faite sur les chiffres de la RNA 2004 avec un taux de croissance annuel de 2,8%

\*\*Chiffres de fin 2013 car aucune demande de CF ni d'émission de CF n'ont été permises en 2014 et 2015

## CHAPITRE 1

---

**LES USAGERS  
DU GUICHET FONCIER  
SONT-ILS SATISFAITS ?**





## A. ENJEUX ET QUESTIONS

Dans les communes étudiées, les guichets ont été mis en place en 2008 -2009. En comparaison avec les services domaniaux et topographiques dont la création date d'une centaine d'année, les guichets fonciers communaux font figure de jeunes institutions et constituent avec les certificats fonciers des innovations pour le secteur du foncier à Madagascar. Avant 2005, les termes de « sécurisation foncière légale » impliquaient forcément l'« immatriculation », l'« obtention d'un titre » et le recours aux « Services Fonciers ». Le pari de la réforme foncière malgache était donc de casser ce monopole dans la reconnaissance légale des droits fonciers et d'offrir aux citoyens une alternative via la création d'une administration foncière de proximité et un document validant localement et légalement les droits : le guichet et le certificat fonciers. Connaître si ce pari est gagné ou non nécessite de connaître si le guichet foncier est adapté aux réalités et aux besoins locaux. En d'autres termes 3 questions sont posées :

- les ménages connaissent-ils ce nouveau service public ?
- les ménages l'ont-ils sollicité ?
- Y ont-ils trouvé des services qui répondent à leurs besoins en termes de sécurisation foncière ?



Les guichets fonciers font partie intégrante de l'administration communale. Ouvert par arrêté communal, les fonctions du guichet foncier relèvent entièrement du service public. L'accent est souvent mis sur sa fonction première qui est de rendre plus abordable et plus rapide les services d'enregistrement légal des droits. Ses missions sont également d'informer et de faciliter la gouvernance foncière. Bien que la certification foncière soit payante et à la charge du propriétaire, le guichet foncier fournit des services de renseignement gratuits sur le foncier à toute personne qui le sollicite.

L'agent du guichet foncier (AGF), personnel à part entière de la commune, reçoit et inscrit les demandes de certification foncière, dirige la reconnaissance locale, collecte les éventuelles oppositions à la certification et édite le certificat foncier. Il a également comme attribution de répondre aux demandes d'information des usagers. Grâce aux formations sur le métier reçues avant leur prise de fonction, les AGFs sont compétents pour gérer les procédures et les techniques topographiques de certification, renseigner sur les bases de la législation foncière et gérer le Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF).

En tant que service public, le guichet doit répondre aux besoins des citoyens. Cette section discute des taux de connaissance et de fréquentation du guichet foncier. Elle traite ensuite de la perception des usagers des guichets fonciers vis-à-vis : de la qualité des informations fournies par le guichet foncier, de la durée et du coût de la certification foncière et des pratiques de corruption.

## B. UNE LARGE CONNAISSANCE DU GUICHET FONCIER

Dans les communes étudiées, les guichets fonciers sont largement connus par les ménages. En 2015, 84% savent qu'un guichet est présent dans leur commune (Tableau 4). C'est une proportion significativement élevée qui résulte des sensibilisations faites lors de la mise en place des guichets puis au cours des années suivantes dans le cadre des opérations d'information. La proportion des ménages qui connaissent l'existence du guichet foncier varie selon les communes. Elle est de 67% pour la commune de Benavony et près de 96% pour la commune de Manandona. Cette différence vient des difficultés d'accès à l'information et d'échange entre les localités. C'est le cas pour certains *fokontany* de la commune de Benavony où les actions de sensibilisation se sont limitées aux *fokontany* accessibles excluant les localités se trouvant en plein forêt. Ce fait illustre l'inégalité d'accès à l'information même au sein d'une même commune.

## C. UNE FRÉQUENTATION DU GUICHET FONCIER ENCORE MODESTE MAIS EN CONSTANTE AUGMENTATION

### 1. Plus d'un tiers des ménages se sont rendus au guichet foncier

En 2015, 37% des ménages enquêtés se sont déjà rendus au guichet foncier (Tableau 4). En comparaison des 85% de ménages qui connaissent le guichet foncier, cette fréquentation paraît modeste et témoigne que seuls les ménages ayant un intérêt marqué pour l'enregistrement légal des droits sont proactifs. La fréquentation des guichets fonciers varie suivant les communes :

- 20% des ménages y sont allés pour la commune de Tsaramasoandro – commune dans laquelle le guichet n'a jamais bénéficié de soutien de projets pour la réalisation d'opération promotionnelle et qui a même été fermé de 2012 à 2013 à cause du départ de l'agent. A part les investissements de départ (ordinateur, imprimante, Plan Local d'Occupation Foncière, etc.) qui ont été soutenus par une ONG, le guichet foncier de Tsaramasoandro fonctionne de manière autonome et il est uniquement financé par les activités de certification ;
- 50% des ménages se sont rendus au guichet foncier à Manandona, commune qui a toujours été très impliquée dans la gestion du guichet, dans les opérations de communication et qui a bénéficié à deux reprises du soutien de projets de développement pour la réalisation d'opération de certification.

## TABLEAU 4

Connaissance et fréquentation des guichets foncier par commune

COMMUNE	A ENTENDU PARLER DES GF (%)	SAIT QUE GF DANS COMMUNE (%)	EST ALLÉ AU GF (%)	A FAIT UNE DEMANDE DE CF (%)	A OBTENU UN CF (%)
Tsaramasoandro (Ana)	91%	91%	21%	11%	5%
Ambatomena (Vak)	80%	80%	26%	10%	7%
Ambohimiarivo (Vak)	85%	82%	35%	18%	12%
Manandona (Vak)	96%	96%	49%	40%	28%
Antsakoamanondro (Dia)	86%	83%	50%	39%	18%
Benavony(Dia)	69%	67%	37%	29%	21%
Ampanihy (Men)	83%	74%	29%	24%	20%
Malaimbandy (Men)	88%	85%	39%	14%	12%
Analaiva (Men)	86%	84%	34%	23%	15%
Total	87%	84%	37%	18%	14%

Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1834 ménages enquêtés

Plus les ménages sont aisés, plus ils possèdent des terres, ou plus le chef de ménage est âgé, plus la probabilité qu'ils se rendent au guichet foncier est élevée (Annexe 9). Par contre, l'origine géographique du chef ménage (migrant/autochtone), son niveau de scolarisation ou le fait qu'il soit un homme ou une femme n'influe pas sur la probabilité que ce dernier se rende au guichet.

Les échanges avec les maires et les agents des guichets fonciers étudiés ont montré que la suspension de la certification foncière par le Ministère d'État en charge des Projets présidentiels, de l'Aménagement du Territoire et de l'Équipement durant presque un an (de 2014 à 2015) a contribué significativement à réduire la fréquentation du guichet.

### ENCADRÉ 1 : Arrêté n° 24-731 du 31 juillet 14 fixant les mesures relatives à la gestion du domaine privé de l'État du MEPATE

Cet arrêté imposait une suspension de toutes les opérations de désaffectation et de cession des terrains du domaine privé de l'État ainsi que de la suspension de la délivrance de certificats fonciers dans les communes dépourvues de Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF) et de Schéma d'Aménagement Communal (SAC). Pour l'État, l'objectif était de faire un inventaire des biens relevant de son domaine privé pour constituer des réserves foncières en vue de la promotion du développement par les infrastructures. Les communes ne pouvaient reprendre les activités de certification qu'après l'élaboration de leur SAC - ce qui signifiait d'avoir 10 millions d'Ariary en moyenne pour réaliser un tel schéma. Cet arrêté était discutable car il aurait de toute façon été difficile de développer des infrastructures sur des terres PPNT cultivées, morcelées et souvent dans des zones de bas fond. Initialement, la suspension devait durer du 31 juillet 2014 au 31 décembre 2014 mais elle a perduré jusqu'à la moitié de l'année 2015. Au final, seule une dizaine de commune ont pu se doter d'un SAC et uniquement grâce à l'appui des projets de développement. Faisant suite à l'arrêté ministériel, certaines communes ont décidé de fermer leur guichet foncier. D'autres communes par contre ont décidé de maintenir opérationnel le guichet foncier et d'assurer leur fonction d'information aux usagers.

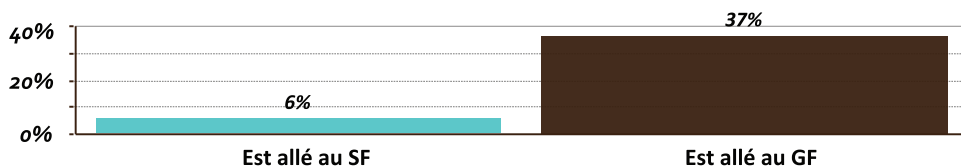


## 2. Un service de proximité accessible

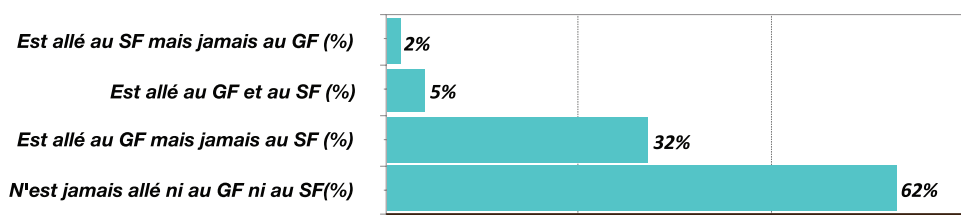
La fréquentation du guichet paraît encore modeste mais elle est en constante augmentation. Entre 2011 et 2015, la proportion des ménages enquêtés qui a fréquenté un GF a presque doublé pour atteindre 36% (19% en 2011). Cette proportion paraît d'autant plus élevée lorsqu'elle est comparée à la faible proportion de ménages enquêtés (seuls 6%) qui se sont déjà rendus aux services fonciers (SF) (Figure 1). Le guichet foncier a créé une réelle alternative de proximité pour les citoyens : près de 32% des enquêtés ont affirmé avoir fréquenté le GF mais n'avoir jamais mis les pieds aux SF.

**FIGURE 1**

Niveau de fréquentation des guichets fonciers et des services fonciers  
(% de la population totale enquêtée)



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1834 ménages enquêtés.



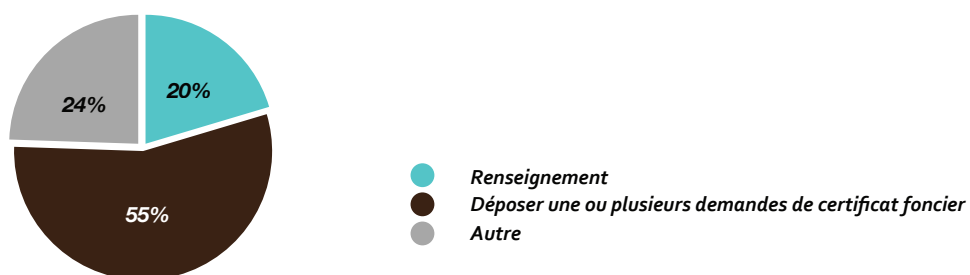
Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1834 ménages enquêtés.

## 3. Une structure d'information tout autant que d'enregistrement des droits

En 2015, les ménages se rendent au guichet foncier majoritairement pour déposer et suivre des demandes de certificat (55% des visites) (Figure 2). En 2011, les usagers fréquentaient surtout le guichet foncier pour des demandes d'information (64% des visites). Ce motif demeure en 2015 même s'il est moins important (20% des motifs de visite). Après les chefs *fokontany*<sup>1</sup> qui sont les premiers référents pour la population pour de nombreuses thématiques dont le foncier, l'agent de guichet et l'équipe communale sont considérés comme les personnes clés pour des renseignements sur les questions légales autour du foncier.

**FIGURE 2**

Distribution des motifs des visites du guichet foncier



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 922 ménages enquêtés qui ont déjà fréquenté le guichet foncier.

1. Le *fokontany* est la plus petite entité administrative mais aussi l'unité de référence pour la population car elle regroupe un à plusieurs villages.



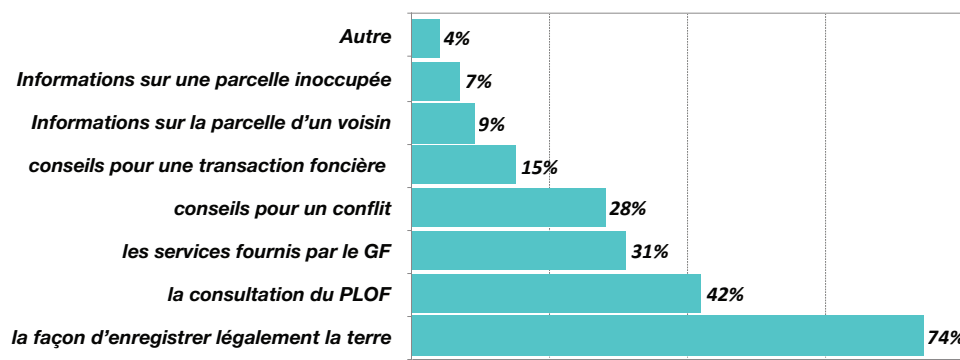
Tout d'abord, il est intéressant de noter les atouts qu'offre le guichet par son caractère plurifonctionnel. Du fait de l'état (généralement bon) de ses locaux et de son équipement informatique (état variable selon les communes), le guichet foncier est également utilisé par la commune pour y tenir des réunions ou faire office de fournisseur multiservice (photocopie, saisie). Ainsi, des ménages poussent la première fois la porte du guichet pour un service informatique (24% des motifs des visites) ce qui leur permet d'établir un premier contact et de savoir où s'adresser en cas de problème foncier.

Les informations les plus fréquemment demandées au sein des guichets fonciers sont les suivantes (Figure 3): les modalités pour enregistrer légalement les droits sur une parcelle (74% des cas) et les services fournis par le guichet foncier (31%). Les usagers veulent également connaître dans de nombreux cas la situation juridique d'une de leurs parcelles par consultation du PLOF (42%). Ces informations sont précieuses pour eux et contribuent déjà à les sécuriser. Elles leur permettent de vérifier qu'il n'y a pas de titre au nom d'un tiers sur leur parcelle et qu'ils peuvent éventuellement demander un certificat pour confirmer leur propriété coutumière ou locale. Les usagers viennent également pour obtenir des conseils dans le cadre de conflit foncier (28%). D'autres demandes concernent dans des proportions moins importantes la situation des parcelles du voisin ou d'une parcelle inoccupée ou des conseils pour des transactions foncières. Selon les déclarations des ménages, 82% étaient satisfaits du renseignement obtenu (Figure 4). Cette proportion a connu une évolution positive de 8% par rapport à 2011. Ces données témoignent que le guichet joue un rôle d'information et de gouvernance et non uniquement un rôle de « machine à faire des certificats ».

Ce rôle d'information et d'appui à la gouvernance devrait être plus mis en avant et renforcé. Le guichet pourrait dans certaines communes regrouper encore plus d'activités relatives au foncier. En effet, dans certaines communes, les personnes ne viennent voir le guichet que pour des questions foncières d'ordre légal mais traitent avec l'équipe communale la validation des transactions d'achat-vente et les litiges fonciers – sans qu'il n'y ait de pont entre les activités du guichet et celles de l'équipe communale. Il serait intéressant de regrouper ces appuis foncier et de former l'agent du guichet pour intervenir sur tous types de parcelles (enregistrées légalement ou non) afin d'accompagner les parties en conflit dans leur démarche et d'appuyer le bon déroulement des transactions d'achat-vente.

### FIGURE 3

Répartition des renseignements demandés auprès du guichet foncier  
(choix multiples pour les enquêtés)

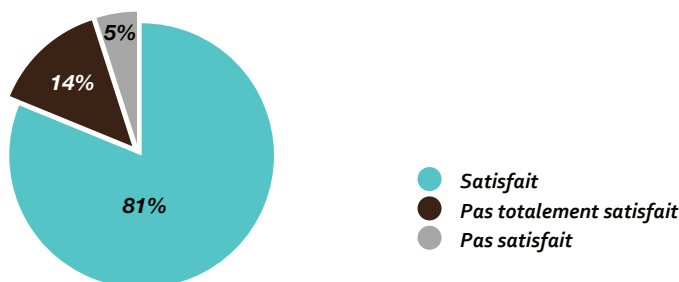


Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 209 ménages enquêtés qui ont demandé des informations auprès du guichet foncier. Il est possible qu'un usager demande plusieurs informations au cours d'une seule visite. La somme des proportions n'est donc pas égale à 100%.



**FIGURE 4**

Niveau de satisfaction des usagers lors d'une demande d'information auprès des guichets fonciers



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 209 ménages enquêtés qui ont demandé des informations auprès du guichet foncier.

## D. UN PROCESSUS DE CERTIFICATION CONNU ET RECONNU

### 1. L'étape majeure de la reconnaissance locale

Une des étapes clés avant la délivrance du certificat est la phase de « reconnaissance locale ». La commission est composée de *raymandreny* (notables), de tous les propriétaires des parcelles adjacentes à la parcelle concernée, du chef fokontany, de l'agent du guichet foncier et d'un représentant de l'équipe communale. Leurs témoignages doivent confirmer que le ou les demandeurs sont bien propriétaires de la parcelle (Encadré 2). Si un des membres émet des doutes ou s'y oppose, une étape de négociation et conciliation est ouverte et ne pourra déboucher sur la délivrance du certificat qu'en cas de compromis accepté à l'unanimité. Cette étape de reconnaissance est fortement appréciée par la population car elle se fait sur le terrain, à l'échelle locale et devant les témoins clés. La grande majorité des ménages qui ont déjà participé (88% des ménages dont les trois quarts en tant que témoins) ont confirmé que les témoignages des membres de la commission de reconnaissance locale sont exacts.

Le témoignage des *raymandreny* est majeur car ces derniers, élus au niveau des localités/villages et non désignés par une entité supérieure, sont considérés comme (et choisis pour cette raison) les personnes connaissant le mieux les histoires des familles et des terres. Leur élection est souvent représentative comme le confirme le fait que plus de 40% des ménages de l'échantillon total y ont participé.

Cette étape de reconnaissance locale n'est pas systématiquement consensuelle et unanime : 12% des personnes qui ont participé à cette commission ont souligné que certains membres de la commission ne pouvaient pas réellement témoigner librement face aux autres participants, non pas pour cause de corruption mais du fait d'asymétries de pouvoir au niveau local. Cette faiblesse du processus est en partie, mais non totalement, contrebalancée par la possibilité de faire opposition une fois la commission passée.

La possibilité de faire opposition garantit le bien-fondé du processus de validation des droits de propriété. La majorité des ménages qui connaissent le guichet foncier (88%) ont confirmé qu'il était possible de faire opposition et 8% l'avaient déjà fait (Tableau 5). L'enquête ne permet malheureusement pas de savoir si certains auraient souhaité le faire mais n'ont pas osé ou en ont été empêché.

## ENCADRÉ 2 : La procédure de certification foncière

Sources : Loi N° 2006-031 DU 24 NOVEMBRE 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée et Décret n°2007-1109 portant application de la Loi 2006-031 du 24 Novembre 2006.

Conformément à ces textes, la procédure de certification se décompose comme suit :

- **La demande** d'un certificat foncier sur les terrains non titrés occupés est instruite après vérification dans le Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF) que le statut juridique de la parcelle permet une demande de certificat foncier ;
- Le Guichet Foncier procède ensuite aux **formalités de publicité de la demande**. Elles consistent à l'affichage pendant au moins quinze jours de l'annonce de la demande et de la date de commission de reconnaissance locale sur les placards administratifs du Guichet Foncier et des Fokontany où se situent les parcelles demandées ;
- Une **reconnaissance locale** sur le terrain est par la suite faite par la commission de reconnaissance locale après les quinze jours minimum d'affichage. La commission est composée de représentants élus de la commune et du *fokonolona*. Elle est chargée, suite à une séance publique, d'établir un procès-verbal enregistrant les droits revendiqués et d'éventuelles oppositions ;
- Pendant **quinze (15) jours** après les opérations de reconnaissance, toute personne intéressée peut intervenir et faire opposition à la demande ;
- A l'expiration du délai d'opposition et en cas d'absence d'opposition, après une série de vérification, l'agent du Guichet Foncier établit le certificat foncier et le délivre au(x) propriétaire(s).



## TABLEAU 5

Perception et pratique effective d'une opposition

	PROPORTION (%)
<b>Possibilité de faire opposition</b>	
Oui	88
Non	4
ne sait pas	8
<b>Total</b>	<b>100</b>
<b>A déjà fait opposition</b>	
Oui	8
Non	92

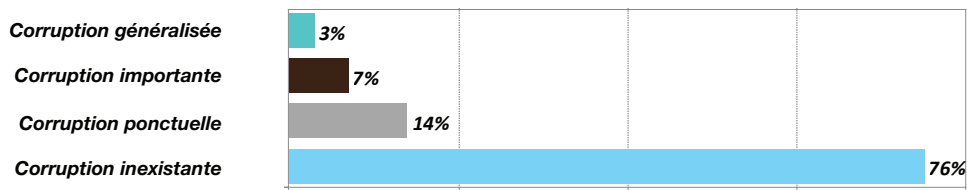
Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1619 ménages qui connaissent le guichet foncier

## 2. Des pratiques de corruption très peu fréquentes pour l'obtention du certificat foncier

La corruption est chose courante dans les administrations malgaches. Les ménages qui avaient déjà fait une demande de certificat ont été questionnés à ce sujet : 76% ont déclaré que la corruption est inexistante pour l'obtention d'un certificat foncier, 14% qu'elle est ponctuelle, 7% qu'elle est importante et 3% qu'elle est généralisée (Figure 5). Pour les ménages qui affirment que la corruption est généralisée ou importante seule la moitié ont déjà été réellement victimes de corruption. En d'autres termes, sur les 744 ménages qui ont déjà fait une demande de certificat foncier, moins de 5% ont déclaré avoir déjà été victimes de corruption pour l'obtention d'un certificat foncier.

**FIGURE 5**

Perception de la corruption pour l'obtention d'un Certificat foncier



Note: Chiffres extrapolés à partir de l'échantillon des 744 ménages enquêtés qui ont déjà fait une demande de certificat foncier

## E. UN CERTIFICAT FONCIER ACCEPTÉ

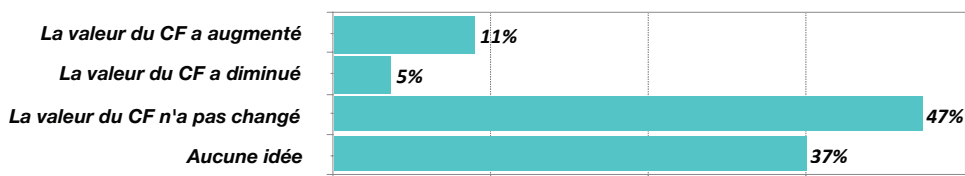
### 1. Une confiance dans le certificat à renforcer

Depuis la mise en place des guichets fonciers et de la délivrance des premiers certificats fonciers, certains remettent en cause et attaquent la fiabilité du certificat. La législation foncière décrit pourtant clairement que «Le certificat de reconnaissance du droit de propriété délivré à l'issue de la procédure constitue pour le propriétaire la preuve de son droit sur sa propriété à l'instar du titre de propriété du régime foncier des propriétés titrées». En d'autres termes, le certificat foncier comme le titre foncier sont des preuves du droit de propriété sur une parcelle. Le certificat foncier peut être cependant transformé en titre foncier sans que le contraire ne soit possible. En cas de contestation ou d'une tentative d'immatriculation d'une parcelle certifiée par un tiers, le certificat foncier protège les droits de son détenteur (Loi N° 2006-031 du 24 Novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée).

Questionnés sur la valeur du certificat, les ménages qui connaissent le guichet foncier affirment à 47% que la valeur du certificat n'a pas changé entre 2011 et 2015, voire même qu'elle a augmenté pour 11% des enquêtés. Seuls 5% ont déclaré que la valeur a diminué. En matière de sécurisation foncière, 83% jugent que les certificats ont clairement plus de valeur que les petits papiers. Cependant, 37% des ménages qui connaissent le guichet foncier pensent que le certificat foncier est plus fragile juridiquement que le titre foncier. L'absence d'information suffisante sur ce point ou les campagnes de dénigrement du certificat semblent avoir eu des effets dans ces communes rurales.

**FIGURE 6**

Appréciation de l'évolution de la valeur du certificat foncier depuis 2013

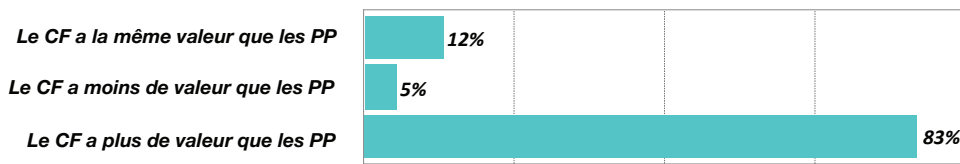


Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1619 ménages qui connaissent le guichet foncier (CF=Certificat Foncier)



## FIGURE 7

Perception de la valeur du certificat foncier par rapport aux petits papiers



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1619 ménages qui connaissent le guichet foncier (CF=Certificat Foncier ; PP= Petit Papier)

## FIGURE 8

Valeur du certificat foncier par rapport au titre foncier



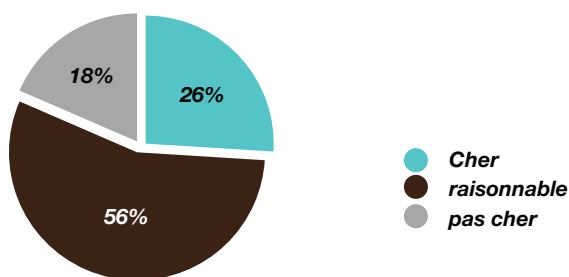
Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1619 ménages qui connaissent le guichet foncier (CF=Certificat Foncier ; TF=Titre Foncier)

## 2. Un coût jugé raisonnable

En considérant tous les certificats obtenus depuis 2008, le coût de la certification est jugé comme raisonnable pour 56% des ménages et comme peu cher pour 18% supplémentaires (Figure 9).

## FIGURE 9

Appréciations des usagers sur le coût de la certification foncière



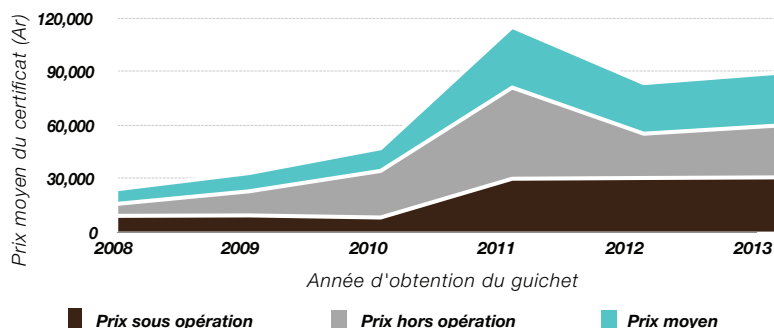
Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1396 parcelles certifiées (les demandes en cours ne sont pas prises en compte).

Cependant en regardant de plus près, au fil des années, le coût moyen de la certification foncière n'a cessé d'augmenter d'année en année. Basé sur les déclarations des ménages, le coût moyen d'obtention d'un certificat est passé d'environ 8 000 Ar en 2008 et a atteint 34 000 Ar en 2011 (Figure 10). Les opérations promotionnelles ont significativement contribué à rendre le coût de la certification plus abordable de 2008 à 2010. Comme nous le verrons par la suite, plus des deux tiers des certificats (70%) ont été demandés dans le cadre d'opérations promotionnelles – opérations pendant lesquelles les prix sont réduits (de 5 000 à 10 000 Ar selon les communes) et les descentes sur le terrain des agents de guichets sont fréquentes. A partir de 2012 par contre, ces opérations promotionnelles ont été plus rares et les communes, pour couvrir les frais de fonctionnement du guichet et le salaire de l'agent, ont augmenté les prix des certificats (le prix des certificats est décidé de façon décentralisée par le conseil communal).



**FIGURE 10**

Evolution du prix du certificat  
(prix moyen et prix sous et hors opération promotionnelle) entre 2008 et 2013

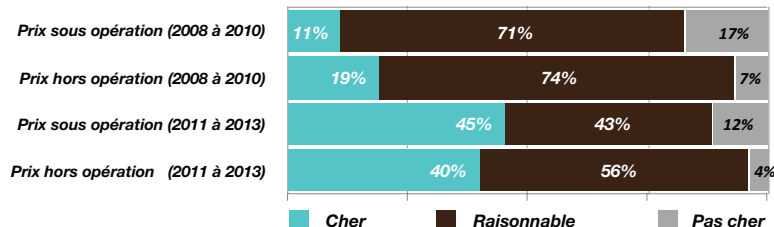


Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1396 parcelles certifiées (les demandes en cours ne sont pas prises en compte).

La perception des ménages du coût du certificat reflète bien cette évolution du prix. Entre 2008 et 2010, plus de 70% des ménages trouvaient que le prix du certificat était abordable et moins élevé durant les opérations promotionnelles (Figure 11). Cette perception a changé entre 2011 et 2013 : seule la moitié des enquêtés jugeait que le prix du certificat était abordable et les opérations promotionnelles n'offraient plus de forte différence.

**FIGURE 11**

Appréciation du prix des certificats et hors ou sous opérations promotionnelles et par période



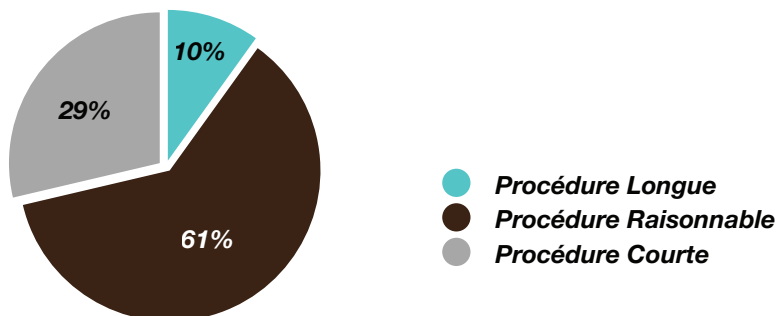
Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1396 parcelles certifiées (les demandes en cours ne sont pas prises en compte).

### 3. La durée de la procédure jugée satisfaisante

Sur la base des enquêtes de 2015, la durée moyenne de la certification est évaluée comme «raisonnable» pour 61% des certificats obtenus. La procédure est même qualifiée de rapide pour 29% des certificats (Figure 12). En d'autre termes, la durée de la procédure est satisfaisante pour près de 90% des certificats obtenus. Si à l'échelle nationale, la durée moyenne de certification est de 228 jours, pour les communes étudiées, la procédure de certification dure en moyenne 290 jours avec de forte disparité par commune (Observatoire du Foncier, 2017).

## FIGURE 12

Perception de la durée de la certification

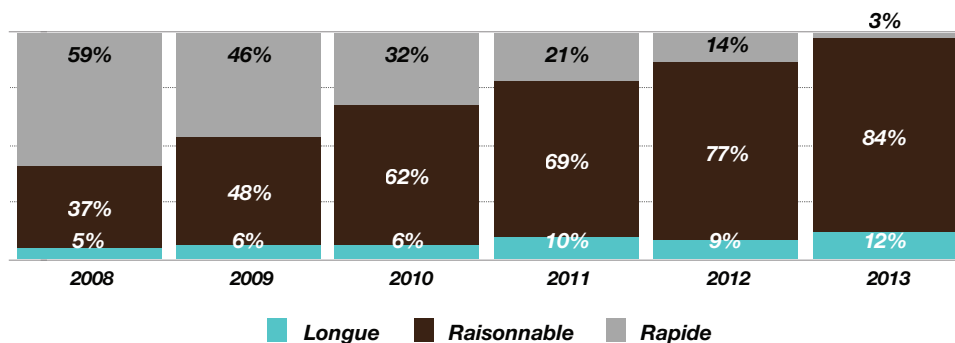


Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1396 parcelles certifiées (les demandes en cours ne sont pas prises en compte).

En 2008 et 2009, la procédure est jugée rapide pour la moitié des certificats obtenus. Mais pour les certificats obtenus à partir de 2010, la perception a changé et la procédure est jugée de plus en plus longue (Figure 13). Vers 2012, plus que 14% des certificats obtenus ont fait l'objet selon les propriétaires d'une procédure courte.

## FIGURE 13

Perception de la durée de certification par année d'obtention du certificat



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1396 parcelles certifiées (les demandes en cours ne sont pas prises en compte).

Les opérations promotionnelles n'ont pas réduit significativement la durée de la certification foncière. Tout d'abord, la loi sur la certification foncière impose des délais minimaux pour les oppositions<sup>2</sup>, durées qui sont incompressibles : 15 jours avant et 15 jours après la reconnaissance locale<sup>3</sup>. Ensuite, comme souligné par les responsables communaux et les agents d'appui aux opérations de certification, les effets des opérations promotionnelles sur la durée de la procédure sont contrastés.

Avant de comprendre ces effets contrastés, il est nécessaire de savoir que le paiement des frais de certification se fait généralement en deux temps : un premier avant la phase de reconnaissance locale et un second à la réception du certificat. Or, de nombreux demandeurs de certificat ne viennent pas récupérer leur certificat. Certains jugent que leurs droits sont validés suite à la reconnaissance locale. Ils estiment qu'ils n'ont pas besoin du certificat à court terme ou que ce dernier est mieux conservé dans les bureaux de la mairie. D'autres n'ont pas d'argent pour payer la seconde tranche. Par cette situation générée par les demandeurs, le délai entre le dépôt de la demande et la délivrance du certificat augmente.

2. Si quelqu'un fait un certificat sur une terre qui ne lui appartient pas, il est possible de faire opposition (Loi 2006-031).

3. Décret n°2007-1109 portant application de la Loi 2006-031 du 24 NOVEMBRE 2006.



Les opérations promotionnelles ont pu permettre la réduction des délais par la limitation des coûts : les ménages ne sont pas bloqués financièrement et vont rapidement chercher leur certificat. Les opérations ont pu également rallonger les délais de délivrance des certificats fonciers. Lors de cette opération, les demandes reçues par le guichet foncier augmentent considérablement sans que les ressources humaines et matérielles pour les traiter ne changent. Des effets de type « embouteillages » sur le traitement des données se créent au niveau du guichet et rallongent fortement le délai de délivrance.

## **CONCLUSION**

Une « Crise foncière », tel était le constat fait en 2005 du secteur foncier à Madagascar qui justifiait la nécessité d'une réforme foncière. Cette crise se manifestait par des délais de traitement long des dossiers au niveau des administrations foncières, par des coûts élevés des opérations domaniales et topographiques conduisant à une paralysie du service public et à la corruption. Afin de répondre à une demande en sécurisation foncière, dans de brefs délais et à des coûts ajustés, un des axes d'intervention de la réforme de 2005 était la décentralisation de la gestion foncière et la création du certificat foncier.

Les résultats de l'étude ont montré alors que les frais de certification sont qualifiés d'abordables par les bénéficiaires (pour 74% des certificats délivrés), et que les opérations promotionnelles ont contribué significativement à baisser ces frais avant 2011. La durée d'obtention du certificat est aussi jugée satisfaisante (pour 90% des certificats délivrés). Les pratiques de corruption pour l'obtention d'un certificat sont également faibles selon les perceptions des ménages (faibles pour 76% des usagers). En considérant le coût, la durée et le niveau de corruption, la certification foncière répond positivement aux objectifs de la réforme foncière.

Le coût du certificat est nettement plus bas que celui du titre mais ce coût est en augmentation ces dernières années au niveau des communes. Les raisons évoquées sont l'autonomisation des guichets face au retrait des appuis financiers et, parfois, la volonté de faire du guichet foncier une source de revenu pour la commune. Les délais augmentent aussi progressivement, surtout en conséquence des opérations promotionnelles insuffisamment appuyées par les projets ou insuffisamment anticipées par les communes. Ces tendances demandent à rester attentif pour que les délais, déjà de 9 mois, ne s'allongent encore plus et que les prix n'augmentent encore faisant perdre aux certificats fonciers leurs avantages comparatifs par rapport aux titres.

L'appréciation de la performance du guichet foncier ne doit pas se limiter uniquement aux activités de certification : nombre de demandes reçues, nombre de certificat émis, durée et coût de la certification. Le guichet est également une structure d'information de proximité qui est sollicitée par les usagers pour connaître d'avantage les procédures de certification voire d'immatriculation foncière mais aussi pour obtenir des informations et conseils sur le foncier en général. Le rôle du guichet devrait être renforcé dans ce sens et être de plus en plus mis en lien avec les activités liées au foncier exercées par l'équipe communale (fiscalité, résolution des litiges, etc.). Il serait intéressant de regrouper ces appuis foncier qui se déroulent souvent à la mairie mais dans des bureaux différents et sans partage d'information et d'expérience. Il serait alors important de former l'agent du guichet pour accompagner l'équipe communale et les citoyens, quel que soit le statut juridique des parcelles concernées, dans la résolution des conflits, le bon déroulement des transactions d'achat-vente, l'organisation de la fiscalité ou encore l'aménagement du territoire.





## CHAPITRE 2

---

QUI CERTIFIE  
SES TERRES ?



## A. ENJEUX ET QUESTIONS

La certification comme l'immatriculation se fait à la demande du détenteur de droits et non de façon systématique comme c'est le cas par exemple en Ethiopie (Deininger et al., 2008). L'immatriculation connaît l'écueil dans de nombreux pays de n'être réservée qu'à une élite économique, politique et/ou intellectuelle. A Madagascar, dès le début de la réforme, des interrogations sur les effets de la réforme en termes d'inclusion ou d'exclusion de certains profils de ménages ou de détenteurs de droits sont posées (Teyssier et al., 2008). Les questions traitées ici sont donc de savoir si :

- Au niveau des villages et communes, les processus de certification bénéficient-ils à une large partie de la population quelle que soit son niveau de vie, d'éducation ou son origine ? ou sont-ils accessibles seulement aux groupes les plus aisés ? Les mieux formés ? Aux seuls autochtones ?
- Au niveau des groupes familiaux: les certificats sont-ils accessibles aux hommes comme aux femmes ? aux seniors comme aux jeunes ?
- Entre 2011 et 2015, les profils des ménages qui ont recours à la certification ont-ils évolué au cours du temps ? Vers plus d'inclusion ou d'exclusion ?



## B. UN MÉNAGE SUR 5 S'EST ENGAGÉ DANS LA CERTIFICATION

Dans les communes étudiées, 18% des ménages se sont engagés dans la certification. Cette proportion est faible par rapport à l'ensemble de la population agricole détentrice de terre (91% des ménages) mais élevée relativement aux ménages qui ont eu accès au titre (2%).

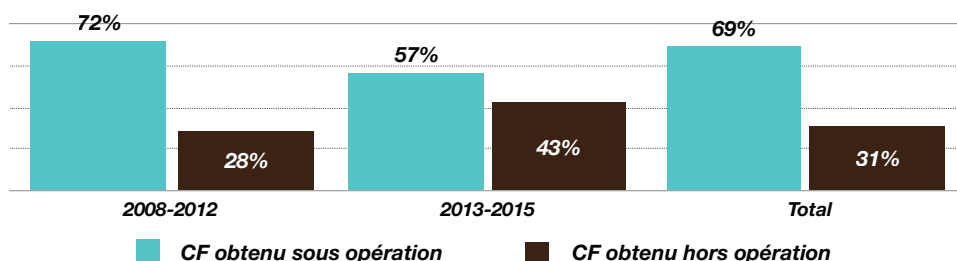
Cette participation a été fortement stimulée par des opérations promotionnelles de certification foncière. Ces opérations, appelées *karatany malaky* ou *karatany faobe*, ont majoritairement été financées par des projets de développement tout en mobilisant des contributions des communes et des ménages bénéficiaires. Elles ont pu également s'inscrire dans le cadre d'appui communal et être couplées à des opérations de recensement fiscal (Opération Communale d'Appui Intégré, Opérations combinées de recensement fiscal et de certification foncière). L'objectif principal de ces opérations est d'augmenter la demande en certificat via une meilleure information de la population et une réduction des prix du certificat foncier.

Dans le cadre de notre étude, 8 des 9 communes étudiées (toutes sauf Tsaramasoandro) ont conduit des opérations promotionnelles. Ces dernières ont principalement eu lieu lors des deux premières années d'ouverture en 2008 et 2009 et rarement après 2012.

Les opérations promotionnelles ont contribué très significativement à augmenter la demande de certificat foncier : sur l'ensemble de la période [2008-2015], 59% des ménages qui se sont engagés dans la certification l'ont fait dans le cadre d'une opération promotionnelle et 69% des certificats ont été demandés dans ces contextes (Figure 14). Même si cette proportion de ménages engagés dans la certification par le biais des opérations a diminué dans le temps, elle est restée très importante : entre 2008 et 2012, puis entre 2013 à 2015, respectivement 72% et 57% des certificats ont été demandés lors d'une opération promotionnelle. Sans ces opérations d'informations, de descentes sur le terrain, de certification couplée à la fiscalité, la demande en certificat serait encore plus limitée (Tableau 6)

**FIGURE 14**

Proportion des demandes de certificat sous et hors opérations promotionnelles



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1813 parcelles objet d'une demande de certificat foncier.

**TABLEAU 6**

Répartition des ménages demandant des certificats fonciers dans / hors campagnes promotionnelle

LES MÉNAGES QUI ONT DEMANDÉ UN CERTIFICAT FONCIER PENDANT UNE CAMPAGNE PROMOTIONNELLE	LES MÉNAGES QUI ONT DEMANDÉ UN CERTIFICAT FONCIER HORS D'UNE CAMPAGNE PROMOTIONNELLE	LES MÉNAGES QUI N'ONT PAS FAIT UNE DEMANDE DE CERTIFICAT FONCIER	TOTAL
11%	7%	82%	100%

Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1834 ménages enquêtés.



## C. UN PROCESSUS DE CERTIFICATION QUI SE DÉMOCRATISE

L'objectif est d'étudier ici si la certification bénéficie à un large public et si, au cours du temps, les nouveaux demandeurs de certificats sont de profils de plus en plus variés ou, en tout cas, intègrent des ménages vulnérables. Dans les communes étudiées, entre 2011 et 2015, 8% de ménages supplémentaires ont demandé un certificat. L'analyse rappelle ici qui sont les demandeurs en général et qui sont les nouveaux demandeurs en particulier.

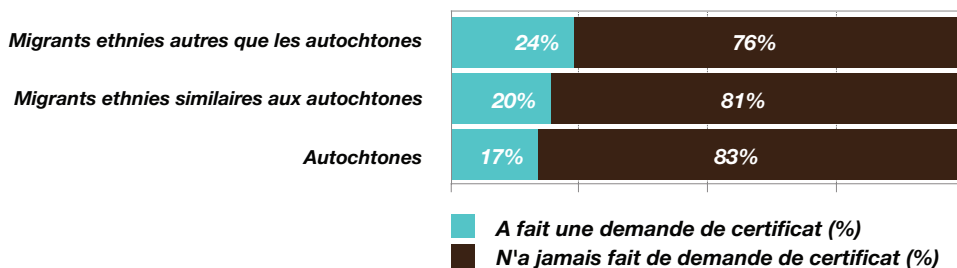
### 1. Un processus de certification qui profite aux autochtones comme aux migrants

Près de 70% des ménages enquêtés en 2015 se définissent comme étant des autochtones. Cette catégorie regroupe à la fois les natifs de la commune (45%) « *tompon-tany* » (litt. maîtres de la terre) et les descendants d'anciens migrants (25%) « *zanan-tany* » (litt. enfants de la terre) qui se considèrent à présent comme autochtones du fait de leur ancienneté dans la localité. Les migrants ou « *mpiavy* » quant à eux se subdivisent en deux groupes: les migrants qui appartiennent à l'ethnie historique ou d'origine de la région (22%), par exemple les Merina pour les Hautes Terres ou les Sakalava pour le Menabe ; et les migrants d'ethnies différentes de celle de la région d'accueil (8%).

Dans d'autres pays, les programmes d'enregistrement des droits fonciers ont pu réveiller des tensions. Les autochtones, voulant réaffirmer leurs droits, peuvent contester ceux des migrants et empêcher ces derniers de formaliser leur propriété – et ce, quelle que soit l'ancienneté des migrants et des accords ou transactions foncières passées (voir Côte d'Ivoire – Colin, 2009 ; Ethiopie – Labzae, 2016 ; etc.). A Madagascar, dans les communes étudiées, la certification n'a pas créé de tensions et les migrants n'ont pas été écartés du processus. Au contraire, les migrants ont demandé des certificats dans des proportions légèrement supérieures à celles des autochtones (24% et 20% des *mpiavy* contre 17% des *tompon-tany*) (Figure 15). N'ayant pas comme les autochtones la même facilité à s'appuyer sur la reconnaissance locale et l'ancienneté de l'occupation, les migrants sont intéressés pour inscrire et protéger légalement leurs droits ; d'autant qu'une partie des migrants sont des commerçants ou des fonctionnaires qui sont à la fois habitués à recourir aux démarches administratives et moins contraints financièrement.

**FIGURE 15**

Certification et origine du chef de ménage



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1834 ménages enquêtés.

### 2. Les ménages dirigés par une femme sont plus réactifs à la certification

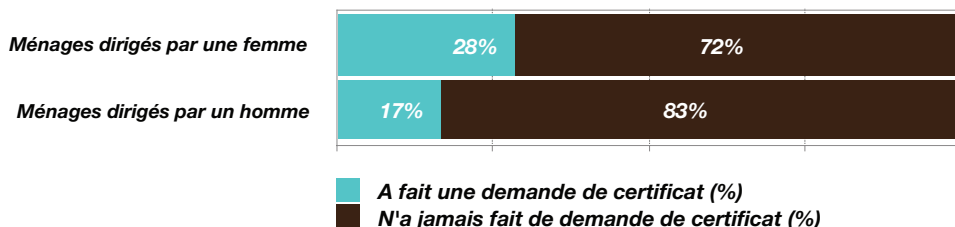
Au niveau des communes étudiées, il y a beaucoup plus d'hommes que de femmes chefs de ménage (88% versus 12%) et les demandes de certificat sont surtout faites par des ménages dirigés par des hommes (81% des demandes). Cependant, les ménages dirigés par une femme ont demandé un certificat foncier en plus grande proportion (28% des ménages dirigés par une femme) que ceux dirigés par des hommes (16% des ménages dirigés par un homme). Ce plus fort recours des femmes chefs de ménage à la certification que leur équivalent hommes



a été observée dès les premières années de la réforme et tend à se renforcer ces 5 dernières années (Burnod et al., 2017). Ces femmes étant veuves, divorcées légalement ou séparées suite à une union non formalisée peuvent être soumises à des risques d'expropriations de terre par leur belle famille. La certification foncière est donc un moyen de prévenir ces risques d'expropriation (SAHA et al 2011 ; ILC et al 2011).

## FIGURE 16

Certification et genre du chef de ménage



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1834 ménages enquêtés.

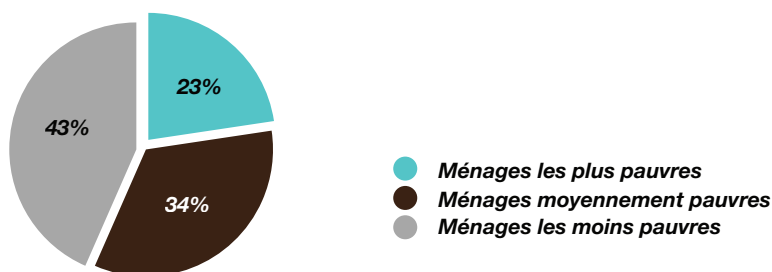
### 3. Aisés et pauvres recourent à la certification

En 2011, dans les communes étudiées, la certification foncière concernait tous les profils de ménage. Cependant, plus les ménages étaient aisés et éduqués et plus il était fréquent qu'ils recourent à la certification foncière (Burnod et al, 2014). Sur la période 2008 – 2011, le prix moyen du certificat était de 5 000 Ar (prix proposé dans les cadres d'opérations de certification subventionnées par les projets de développement).

En 2015, tous les profils de ménages en termes de niveau de vie<sup>1</sup> participent à la certification mais, à nouveau, les ménages les plus aisés sont majoritaires et représentent 43% des demandeurs (Figure 17)<sup>2</sup>. Ceci est en partie expliqué par le coût actuel des certificats. En 2015, le prix d'un certificat – défini dans chaque commune par le conseil communal - était en moyenne de 30 000 Ar<sup>3</sup> (Observatoire du foncier, 2015). Malgré cette augmentation de prix, les plus pauvres ont également eu recours au certificat et dans des proportions non négligeables (23% des demandeurs de certificats).

## FIGURE 17

Certification et niveau de richesse (score richesse actif)



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 744 ménages enquêtés qui ont déjà fait une demande de certificat foncier.

1. Dans ce document, la pauvreté (ou la richesse) est mesurée par un score calculé à l'aide d'une analyse de composante principale et incluant divers indicateurs d'actifs non productifs (Radio/Radio K7, Téléphone portable/fixe, Marmite, Table, Lit, Chaise, Nattes, Bicyclette, Motocyclette). Les niveaux de richesse (tercile) ont été calculés au niveau de la commune, de sorte que le tercile le plus pauvre de la commune A n'est pas comparable au tercile le plus pauvre de la commune B.

2. La richesse du ménage et de la superficie foncière possédée ont chacun un impact positif sur la probabilité de formuler une demande de certificat foncier (voir régression statistique en Annexe 12). Par contre, le fait de ressentir une crainte de contestation de ses droits n'augmenterait guère la probabilité que le ménage certifie la parcelle.

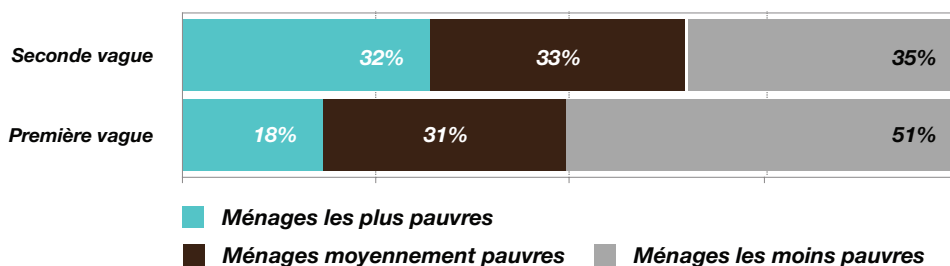
3. Environ 10 USD.

#### 4. Avec le temps, de plus en plus de pauvres recourent à la certification

L'avantage d'enquêter les mêmes ménages à deux dates espacées de 4 années permet de voir l'évolution du profil des enquêtés entre la première vague de certification (entre 2008 et 2011) et la seconde vague (entre 2012 et 2015). Cette analyse en panel révèle que les ménages de la première vague étaient principalement des ménages aisés tandis que les ménages de la seconde vague sont plus variés (Figure 18). Surtout, différence marquante entre les deux vagues, la participation des pauvres a augmenté dans des proportions plus élevée que celles des catégories moyennes ou élevées (Burnod et al., 2017).

**FIGURE 18**

Vague de certification et niveau de richesse du ménage



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1550 ménages enquêtés en 2011 et en 2015 (ménages panels).

Entre 2008 et 2011, les opérations de certification qui appliquaient des tarifs réduits grâce aux subventions des projets ont contribué à augmenter significativement la demande en certificat. Ces opérations ont surtout bénéficié aux plus aisés (ou au moins pauvres) qui étaient prêts à tester de nouvelles voies de sécurisation. Entre 2012 et 2015, les opérations promotionnelles ont été plus rares et les tarifs de certification foncière ont augmenté au niveau des communes. Contre toute attente, cette augmentation des prix n'a pas empêché les plus pauvres de demander des certificats fonciers. Malgré cette augmentation, plus de ménages très pauvres ont demandé des certificats. Avec le temps, ils ont mieux appris à connaître le certificat et leur besoin en sécurisation légale devant être plus marqué, ils ont surpassé leurs contraintes financières. Tandis que les demandeurs de certificat de la première vague ont saisi la certification comme une opportunité (opération peu coûteuse, forte campagne d'information, démarche groupée au niveau local), les demandeurs de certificat de la seconde vague semblent l'avoir fait plus par nécessité (prix plus élevé et démarche à faire de façon individuelle). Refaire des opérations promotionnelles pourrait à l'heure actuelle bénéficier à une large gamme de ménage et notamment profiter aux ménages vulnérables.

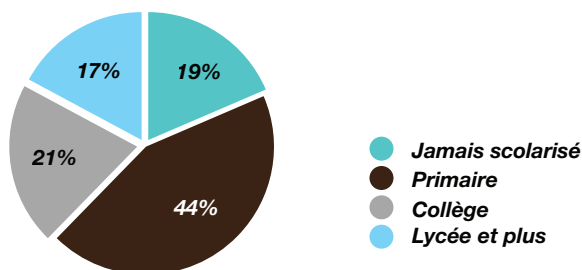
#### 5. Près d'un demandeur sur cinq de certificat n'a jamais été scolarisé

Au niveau des communes étudiées, le niveau de scolarisation des chefs de ménage est assez bas mais très représentatif du milieu rural : 23% des chefs de ménage n'ont jamais fréquenté une école et 49% ont été scolarisés mais n'ont pas dépassé le niveau primaire. Cela ne semble pas poser problème pour la certification. Ayant fréquenté ou non les bancs de l'école et quel que soit leur niveau de scolarisation, les propriétaires fonciers se sont engagés dans la certification observés : 19% des demandeurs n'ont jamais été scolarisés et 44% n'ont pas dépassé le primaire. Les analyses conduites en 2011 (régressions) ont confirmé que la probabilité de certifier n'augmentait pas avec le niveau d'éducation du chef de ménage. Cette situation n'a pas changé depuis. Un faible niveau de scolarisation n'est donc pas un facteur d'exclusion à la certification.



**FIGURE 19**

Certification et niveau de scolarisation du chef de ménage



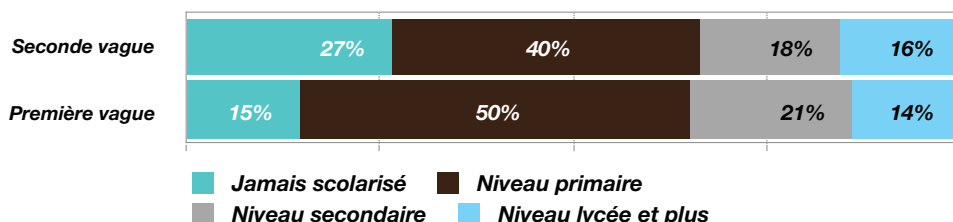
Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 744 ménages enquêtés qui ont déjà fait une demande de certificat foncier

## 6. Sollicitation de la certification de plus en plus par les moins instruits

L'analyse en panel effectuée entre la première vague de certification (entre 2008 et 2011) et la seconde vague (entre 2012 et 2015) montre que la proportion de ménages qui a fait une demande de certificat foncier et dont le chef n'a jamais été scolarisé a augmenté entre les deux périodes. Cette proportion est passée de 15% à 27%. Ce résultat confirme le constat que les moins éduqués sont actifs vis-à-vis de la certification et que le niveau d'éducation n'est pas un facteur d'auto-exclusion à la certification foncière.

**FIGURE 20**

Vague de certification et niveau d'éducation du chef de ménage



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1550 ménages enquêtés en 2011 et en 2015 (ménages panels).

## 7. Possibilités à certifier restreintes pour les ménages dirigés par les jeunes

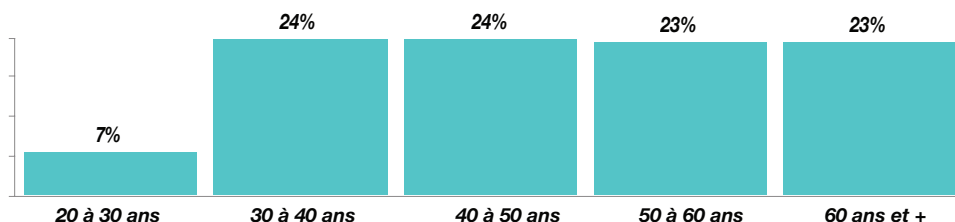
Des études menées auprès des communes enquêtées ont montré que les jeunes ménages disposent de superficies moindres que leurs aînés et que les jeunes accèdent à leurs premières parcelles par héritage (Burnod et al., 2017; Andriamanalina et al., 2014. ; Radzik, 2015 ; Rakotomalala, 2015).

Pour les ménages dont le chef est entre 20 et 30 ans, seul 2% de ces ménages ont demandé un certificat foncier (Figure 22). Cette proportion des ménages engagés dans la certification augmente avec l'âge du chef : elle est de 15% pour les chefs de ménages entre 30 à 40 ans, et de 20% pour ceux de plus de 40 ans. Les analyses confirment que la probabilité de certifier augmente avec l'âge (cf. Régression en annexe). Le fait que les ménages jeunes accèdent au foncier surtout par héritage joue sur leur faible recours à la certification. Jusqu'au décès de leurs parents et tant que le partage n'est pas acté au sein de la fratrie, ils ne disposent que de droits d'usage et de gestion et ils n'ont pas la pleine

propriété. Demander un certificat et forcer une individualisation des droits pourrait entraîner des conflits intrafamiliaux (Boue et al., 2011).

## FIGURE 21

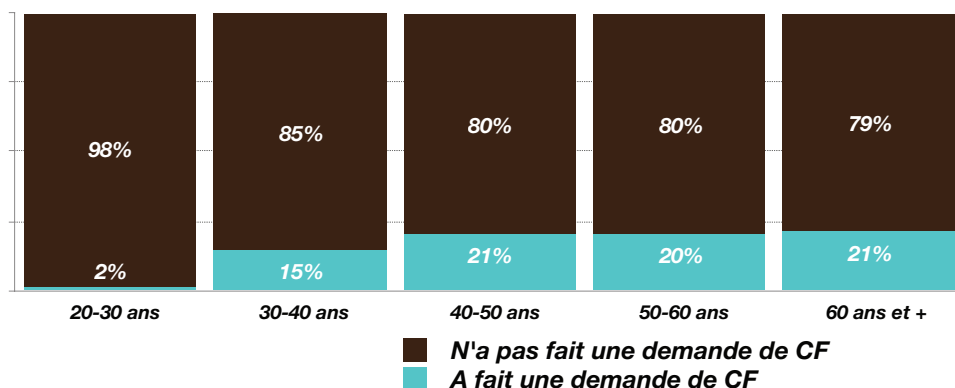
Répartition par âge des ménages selon l'âge du chef



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1834 ménages enquêtés.

## FIGURE 22

Age du chef de ménage et implication dans la certification foncière



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1834 ménages enquêtés.

## CONCLUSION

La certification n'est encore mobilisée que par un cinquième de la population. A la différence d'une immatriculation foncière réservée à une élite, la certification foncière a le mérite d'être accessible à une large gamme de la population. Les migrants comme les natifs ont recours à la certification et aucune forme d'exclusion n'est relevée. Le niveau de scolarisation du chef de ménage ne constitue pas non plus un facteur d'exclusion à la certification foncière. Enfin 2 tendances sont positives en termes d'inclusion. D'une part, la certification est de plus en plus mobilisée par les ménages pauvres. Lors des premières années d'existence du guichet foncier, les ménages aisés étaient les plus réactifs à la certification, avec le temps, de plus en plus de pauvres recourent à ce mode de formalisation. D'autre part, les ménages dirigés par une femme, soumis à des risques de remise en cause de leurs droits plus forts que les ménages dirigés par les hommes, sont ceux qui sont le plus réactifs pour se protéger à l'aide de dispositifs légaux.

Les opérations promotionnelles de certification ont contribué significativement à augmenter la demande de certificat foncier (70% des demandes de CF). Conduites les premières années de la réforme, elles ont surtout bénéficié aux ménages les plus aisés et les plus à même de prendre le risque d'essayer ce nouveau mode de sécurisation. Refaire des opérations promotionnelles pourrait bénéficier à une large gamme de ménage et notamment profiter aux ménages vulnérables qui, à l'heure actuelle, sollicitent des certificats même si les prix ont augmenté.





## CHAPITRE 3

---

**QUELLES PARCELLES  
SONT CERTIFIÉES ?**





## A. ENJEUX ET QUESTIONS

Ni la certification ni l'immatriculation ne sont obligatoire à Madagascar. Les ménages qui ont fait une demande de certificat foncier ont en moyenne 4 parcelles et ont certifié 1 parcelle sur 4. Un choix ou une priorisation est donc faite par les ménages. Quels sont ces critères de choix ?

Comprendre ces logiques permet d'orienter les activités d'appui à la certification foncière ou au contraire de réfléchir à de nouvelles modalités de sécurisation foncière, autres que la certification et adéquates aux profils des parcelles.



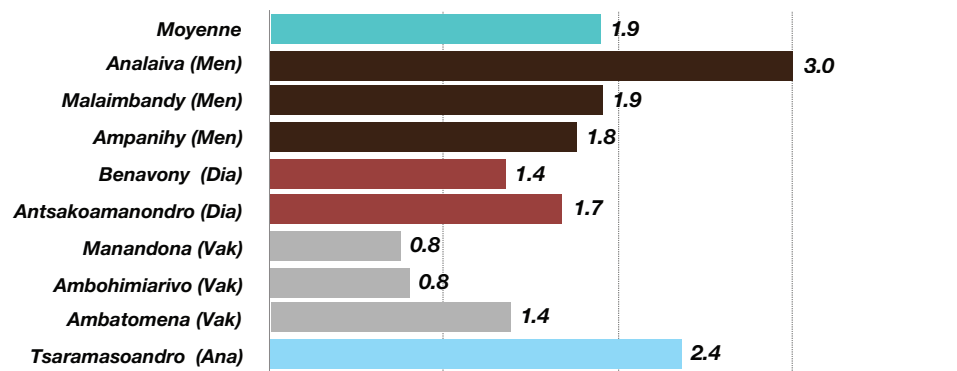
## B. CARACTÉRISTIQUES DES DOTATIONS FONCIÈRES DES MÉNAGES

### 1. Près de 1,9ha de terre par exploitation

Au niveau des communes enquêtées, la taille moyenne des exploitations est de 1,9 ha. Les exploitations sont plus petites dans les communes du Vakinankaratra et plus grandes dans celles du Menabe<sup>1</sup>.

**FIGURE 23**

Taille moyenne des exploitations par commune (en Ha)



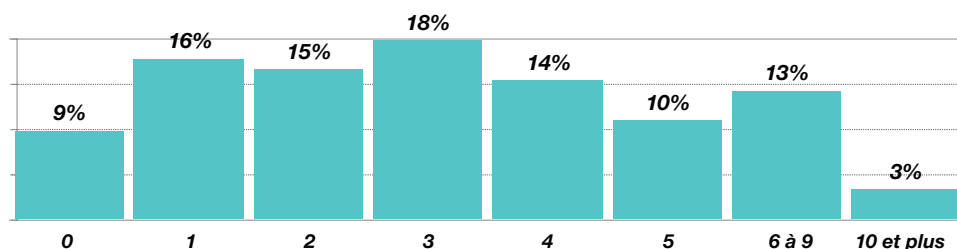
Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 7874 parcelles possédées par les ménages enquêtés.

### 2. Entre 2 à 5 parcelles par ménage

D'après les entretiens, 9% des ménages ne possèdent aucune parcelle et 15% des ménages n'en possèdent qu'une, généralement dédiée à l'habitation (Figure 24). Ces deux catégories de ménage accèdent à la terre agricole par des locations, des prêts ou du métayage. Près de 57% des ménages possèdent 2 à 5 parcelles. Seuls 3% ont plus de 10 parcelles.

**FIGURE 24**

Distribution des ménages (%) par nombre de parcelles possédées



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 7874 parcelles possédées par les ménages enquêtés.

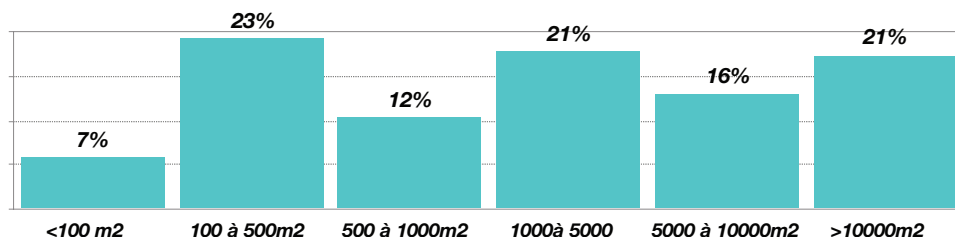
Pour les communes étudiées, la superficie moyenne des parcelles possédées par les ménages est d'environ 0.5 ha mais cette moyenne varie significativement selon les ménages et les selon régions. Un tiers des parcelles possédées par les ménages font moins de 500m<sup>2</sup>,

1. Pour la commune de Tsaramasoandro, la taille moyenne des exploitations est de 2,4 ha. Cette superficie moyenne à Tsaramasoandro n'est cependant pas représentative des exploitations de la région Analamanga car la commune étudiée est située dans une zone isolée dans le district d'Ankazobe.

près de la moitié sont entre 500m<sup>2</sup> et 1ha (10.000m<sup>2</sup>) et 20% ont une superficie supérieure à 1 ha (Figure 25). Les parcelles les plus grandes sont dans le Menabe et la Diana tandis que les petites sont dans le Vakinankaratra et l'Analamanga (Figure 26).

## FIGURE 25

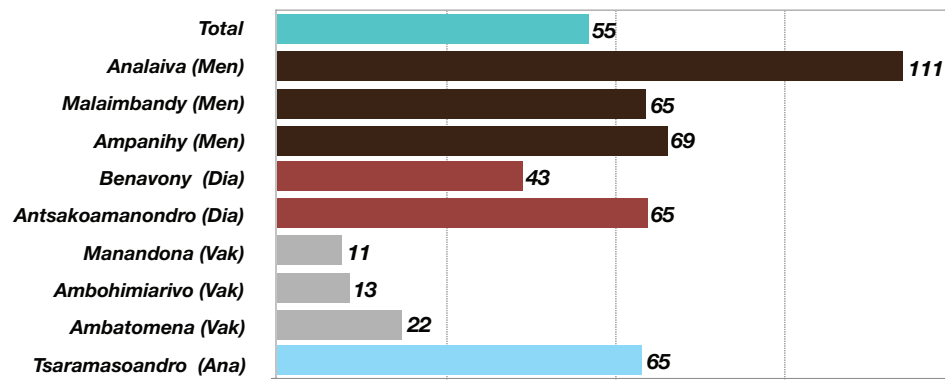
Distribution des parcelles par classe de superficie



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 7874 parcelles possédées par les ménages enquêtés.

## FIGURE 26

Superficie moyenne (en m²) des parcelles par commune



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 7874 parcelles possédées par les ménages enquêtés

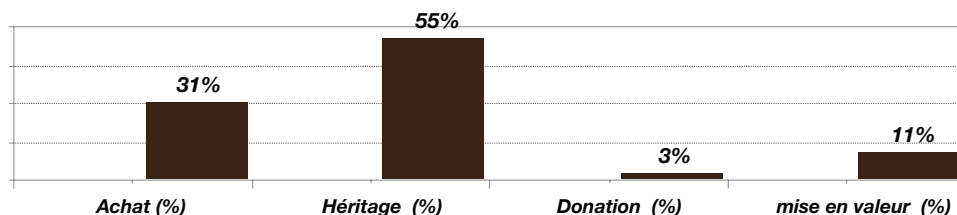
## 3. L'accès au foncier se fait surtout par héritage et achat

Concernant l'accès au foncier, l'héritage occupe la première place avec 55% des parcelles possédées (52% en 2011), ensuite 31% viennent de l'achat (37% en 2011), 3% de donation (4% en 2011) et 11% des parcelles ont été appropriées par défriche ou mise en valeur (7% en 2011) (Figure 27). La faible proportion des parcelles obtenues par défriche en comparaison de celles achetées illustre que dans les communes étudiées les terres sont déjà appropriées et qu'en dehors de l'héritage, seul l'achat demeure possible pour accéder à la terre. Les légères différences entre les proportions entre 2011 et 2015 résultent des acquisitions et des cessions de parcelles faites par les ménages enquêtés durant cette période.



**FIGURE 27**

Répartition des parcelles selon leur mode d'accès



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 7874 possédées par les ménages enquêtés.

## C. UNE FAIBLE PROPORTION DE PARCELLES ENREGISTRÉES LÉGALEMENT

### 1. Une majorité de parcelles non documentées mais pas pour autant en situation d'insécurité

La sécurisation foncière n'est pas basée uniquement sur la documentation car il s'agit surtout d'une perception. Pour un ménage, il est possible d'être en situation de sécurité foncière sur une parcelle non documentée car la communauté reconnaît que cette terre a un propriétaire et le collectif respecte les droits de ce dernier ; aucune contestation ni revendication n'y est formulée ou, le cas échéant, les droits du propriétaire sont réaffirmés. À l'inverse, un ménage peut se sentir en situation d'insécurité avec un titre foncier. Par exemple, dès lors que ce dernier n'est pas inscrit à son nom mais à celui d'un ascendant, des membres de la famille peuvent contester ses droits et réussir à les diminuer. Dans les communes étudiées, bien qu'en situation de pression foncière et non isolées, 44% des parcelles possédées ne sont pas documentées (Figure 28). L'absence de document ne signifie guère absence de sécurisation car en partie, cette sécurisation foncière est basée sur une reconnaissance sociale locale des droits fonciers. L'enquête confirme ce point : aucune crainte n'est ressentie par les ménages sur 90% des parcelles non documentées.

### 2. Des façons très variées de documenter ses droits fonciers

L'usage de « petit papier » est très répandu pour enregistrer les droits fonciers. Ces petits papiers sont des documents rédigés lors de l'acquisition d'une parcelle (achat, héritage, donation, attestation de mise en valeur). Ils sont généralement signés par l'ancien propriétaire et le nouvel acquéreur ou les nouveaux propriétaires et parfois signés par des témoins. Aussi, certains de ces petits papiers peuvent être visés au niveau du *fokontany* et/ou de la commune (tampons). Au total, 33% des parcelles sont accompagnées de petits papiers – 2/3 sont simples et juste signés par les parties prenantes, 1/3 ont été visés par les autorités locales (Figure 28). Cette proportion est considérable sachant, de plus, que l'on ne retient ici que le mode principale de sécurisation, les ménages combinent souvent plusieurs modes de sécurisation pour une même parcelle (plusieurs petits papiers, petits papiers et CF, etc.). Ces petits papiers sont considérés comme des débuts de preuve qui sont mobilisés pour des procédures de sécurisation foncière mais également en cas de conflit foncier – ils sont même reconnus et utilisés par les tribunaux.

Les avis d'imposition (quittance d'impôt) délivrés par la commune par parcelle sont également fréquemment considérés par les possesseurs fonciers comme une preuve de propriété car ces avis mentionnent le nom de l'usager et quelques caractéristiques de la parcelle (toutes les informations sont déclaratives et reposent sur la bonne foi du propriétaire). En 2015, les quittances d'impôt sont considérées comme principal mode de sécurisation pour 14% des parcelles.

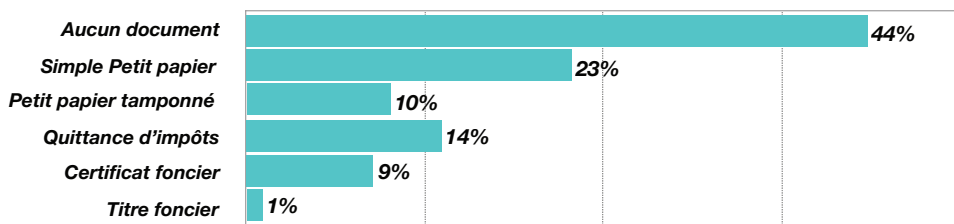


La certification a été réalisée sur 9% des parcelles des ménages. Ceci demeure faible. Depuis 2011, une légère augmentation a été observée (+3% par rapport à 2011). La faiblesse de cette variation était prévisible compte tenu du contexte pesant sur la gestion foncière décentralisée entre 2011 et 2015 : faible soutien technique et financier au niveau des communes et suspension de la certification (et de la titrisation foncière) de 2014 à 2015 imposé par décret de la part du MEPATE (cf. supra).

L'immatriculation des parcelles est encore plus rare. Touchant 0.5% des parcelles en 2011, elle ne concerne que 1% des parcelles en 2015.

## FIGURE 28

Distribution des parcelles selon le mode de documentation



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 7874 parcelles possédées par les ménages enquêtés

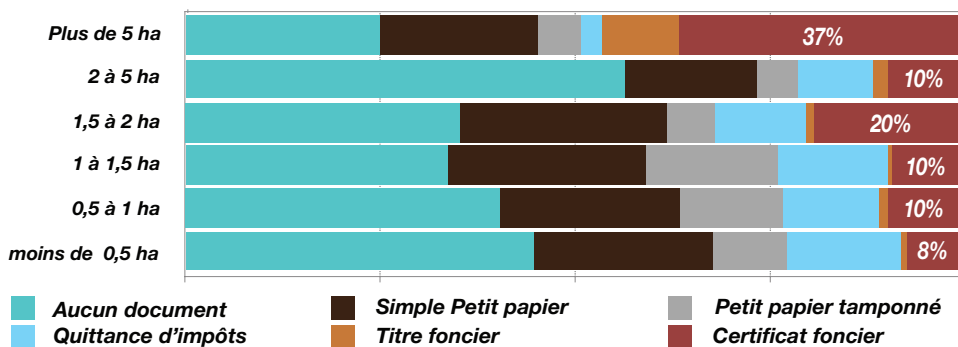
## D. QUELLES PARCELLES SONT CERTIFIÉES ?

### 1. La superficie des parcelles certifiées

Plus de 60% des parcelles ont une superficie de moins de 0,5ha. Les petites (moins de 500m<sup>2</sup>) comme les grandes parcelles (plus de 0.5ha) sont certifiées (Figure 29). Les régressions montrent que plus la superficie d'une parcelle est élevée, plus sa probabilité d'être certifiée est grande.

## FIGURE 29

Distribution du mode de sécurisation par classe de superficie



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 7874 parcelles possédées par les ménages enquêtés

### 2. Les rizières sont les plus certifiées

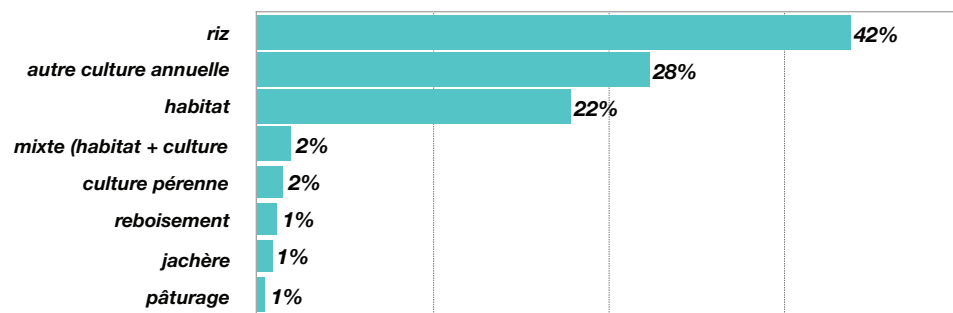
Les rizières occupent une place très importante pour les ménages. En plus de procurer l'aliment de base des familles, elles représentent 42% des parcelles possédées et couvrent au total 55% de la superficie possédée par l'ensemble des ménages. Les parcelles utilisées pour d'autres cultures annuelles « *tanim-boly* » représentent 28% des parcelles et 33% des superficies. Comme constaté en 2011, en 2015, les rizières sont les parcelles les plus certifiées (Figure 31). Les parcelles avec des cultures pérennes ne représentent quant à elle que 2% des parcelles.



En comparaison avec les rizières, la probabilité d'être certifiée pour les parcelles affectées à d'autres usages est nettement plus faible. Les ménages sécurisent en priorité les parcelles qui leur fournissent la majorité de leur production alimentaire et de leur revenu<sup>2</sup>.

### FIGURE 30

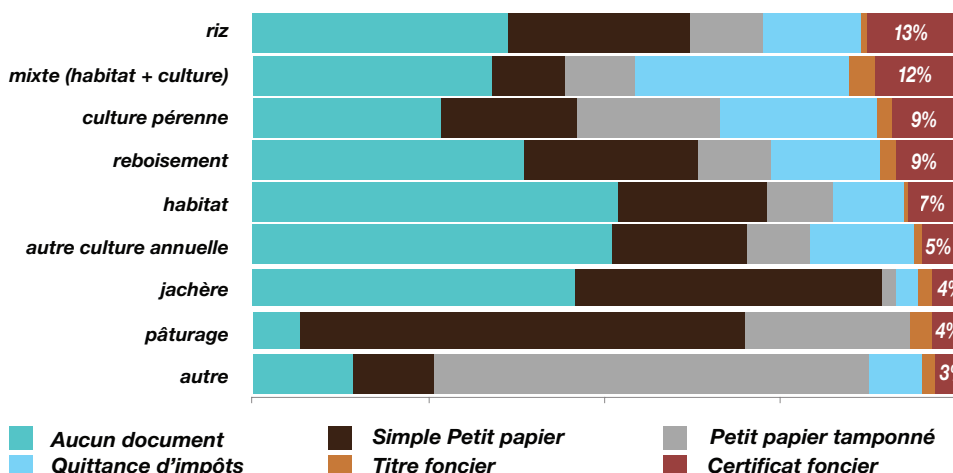
Répartition en effectif des parcelles selon leur usage (en %)



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 7874 parcelles possédées par les ménages enquêtés

### FIGURE 31

Distribution du mode de sécurisation par type d'usage



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 7874 parcelles possédées par les ménages enquêtés

## 3. Les parcelles achetées sont les plus certifiées (et en général les plus documentées)

Pour accéder au foncier, l'achat occupe la seconde place et concerne 33% des parcelles possédées. Les parcelles achetées sont celles qui sont les plus largement documentées. Plus de la moitié d'entre elles (54%) ont fait l'objet d'un acte de vente (simple ou visé par les autorités), petit papier qui devient ensuite une première preuve de propriété<sup>3</sup>. L'achat d'une parcelle constitue un investissement pour le ménage qui doit être à l'abri de contestations d'autrui.

2. Les parcelles mixant habitat et cultures comme celles avec des cultures pérennes sont celles qui sont aussi les plus certifiées mais elles ne représentent respectivement que 2% des parcelles possédées par les ménages.

3. Notons que 9% des parcelles achetées sont non documentées. Souvent, des achats ne sont pas accompagnés de document car la transaction se fait au sein de la famille et les parties prenantes jugent le recours à l'écrit comme un manque de confiance (Di Roberto, à paraître).

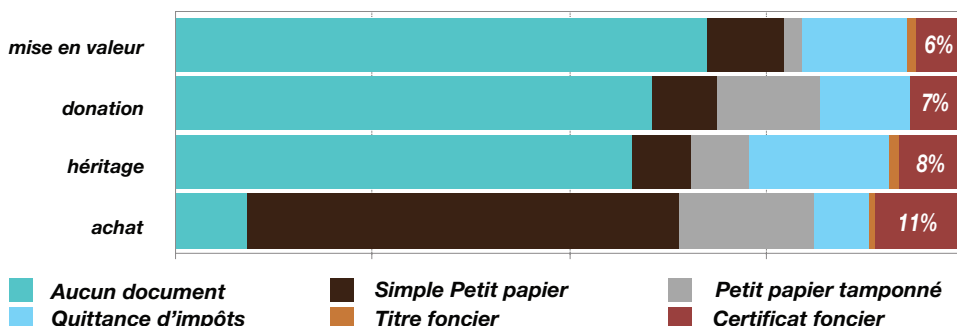


La formalisation des parcelles achetées est une protection contre d'éventuelles revendications de l'ancien propriétaire et/ou de sa famille. En 2015, comme en 2011 et avec une augmentation de +3%, les parcelles obtenues par achat sont aussi celles qui sont le plus certifiées : 11,3% sont certifiées contre 8% des parcelles héritées, 7% des parcelles obtenues par donation et 6% des parcelles mises en valeur (Figure 32).

Les parcelles héritées, mises en valeur ou obtenues par donation sont en comparaison peu documentées. La limite d'un recours à la certification ou à toute autre documentation réside dans l'incomplète individualisation des droits de propriété sur la parcelle et de l'absence de séparation totale du bien par rapport au patrimoine de la famille. Le détenteur de la parcelle héritée n'est donc pas en possession des pleins droits sur la parcelle qui lui permettrait de formaliser la parcelle (Boué, 2011).

## FIGURE 32

Distribution du mode de sécurisation par type d'accès



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 7874 parcelles possédées par les ménages enquêtés

## 4. Les parcelles au nom des femmes sont d'avantage formalisées

A peine 10% des parcelles possédées sont déclarées comme propriété des épouses contre 47% comme propriété des époux (les autres appartiennent à la famille ou au couple). De ce fait, il y a plus de certificats au nom des hommes qu'au nom des femmes (mais une parcelle déclarée comme appartenant à un homme peut être également être certifiée au nom de son conjoint ou du couple). Par contre, l'enquête montre que les parcelles déclarées au nom des femmes sont d'avantage certifiées (15% des parcelles au nom des femmes) que celles au nom des hommes (8% des parcelles au nom des hommes) (Figure 33). Les femmes sont propriétaires de moins de parcelles mais plus proactives quant à la protection légale de leurs biens. Les règles locales et coutumières pouvant être utilisées à leur désavantage, notamment par leurs parents ou leurs frères, elles préfèrent recourir à des règles légales faisant intervenir en cas de litiges des instances d'autorités extérieures à la famille<sup>4</sup>.

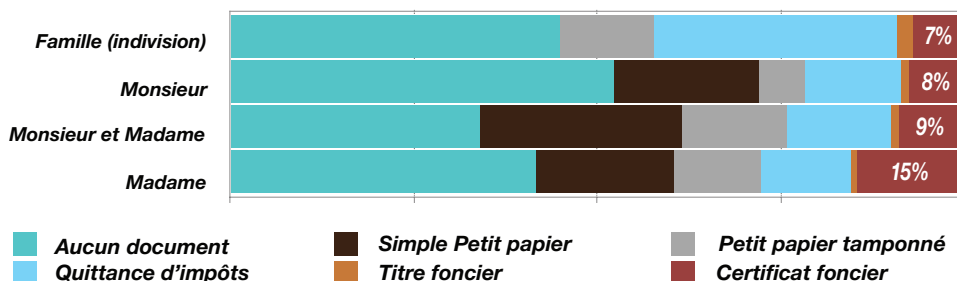
Depuis 2011, la proportion de parcelles déclarées et certifiées au nom du couple a également augmenté. Les formations et informations des agents de guichet foncier sur la possibilité de certifier aux noms des deux époux (ou d'une fratrie par exemple) semblent avoir été efficaces.

4. La régression (Annexe 11) souligne que les parcelles détenues par Madame ont une plus grande probabilité d'être certifiée que celles détenues par Monsieur. Par contre la probabilité d'être certifiée décroît pour les parcelles au nom de la famille.



**FIGURE 33**

Distribution du mode de sécurisation par propriétaire (déclaré)



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 7874 parcelles possédées par les ménages enquêtés

## CONCLUSION

Si l'objectif de la réforme foncière de 2005 était une sécurisation foncière massive par la certification, cet objectif est loin d'être atteint. En tout cas pour les communes étudiées, la certification n'a touché que 9% des parcelles possédées. Les rizières sont les plus certifiées par les ménages (13% des rizières) illustrant l'intérêt des ménages à sécuriser un facteur de production stratégique pour leurs revenus et leurs besoins alimentaires. En guise de protection contre d'éventuelles revendications d'ancien propriétaire, les parcelles achetées sont également d'avantage certifiées (11% des parcelles acquises par achat). Les parcelles détenues par les femmes sont elles aussi d'avantage certifiées. Ces choix effectués par les ménages et individus soulèvent l'importance de la certification foncière pour plus de sécurité foncière et, surtout, pour pouvoir solliciter en cas de problèmes des instances d'autorités légales et non uniquement locales. Les acheteurs comme les femmes peuvent voir les règles locales utilisées à leur désavantage et préfèrent avoir en complément l'appui potentiel d'autorités extérieures à la famille ou au fokontany.

Force est de constater qu'en termes de documentation et de sécurisation des parcelles, l'usage des petits papiers est largement répandu – et une grande partie de parcelles dépourvue de toute documentation ! Cette situation met en exergue la valeur accordée par les ménages à ces documents largement utilisés et reconnus. Certes, le certificat foncier apporte une formalisation des droits fonciers légitimes, mais il serait pertinent aussi d'aller plus loin et de permettre une meilleure valorisation des petits papiers. Cette valorisation pourrait être sous la forme :

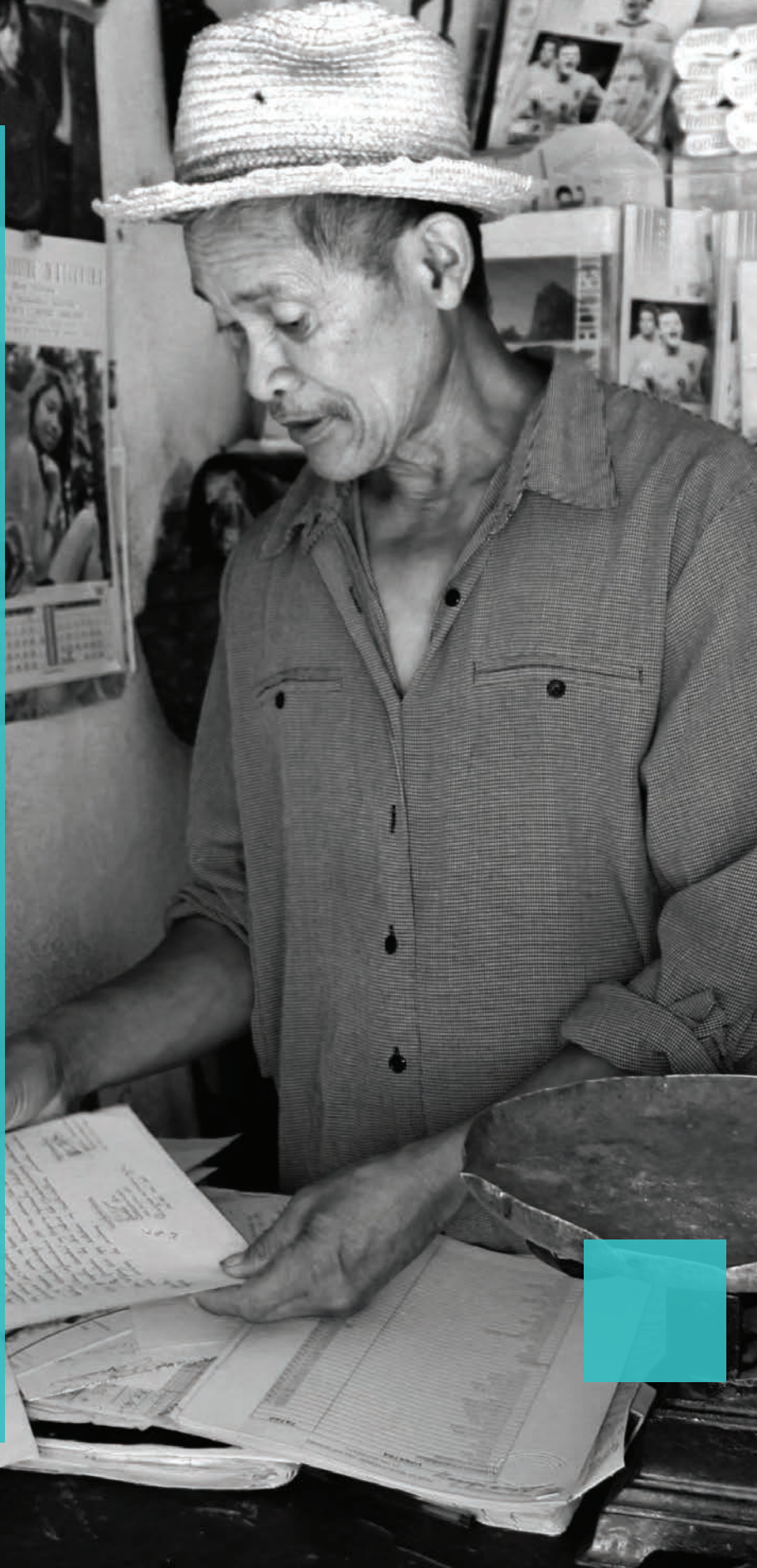
- d'une reconnaissance juridique de ces actes signés par le maire (acte de vente, acte de mise en valeur, acte de partage, etc.) en faisant attention à ce qu'ils mentionnent les informations minimales nécessaires et qu'ils sécurisent de façon efficace les transactions ;
- d'une association de ces actes à une reconnaissance légale de propriété.





## CHAPITRE 4

**POURQUOI LES MENAGES  
NE CERTIFIENT-ILS PAS  
PLUS LEURS PARCELLES ?**



## A. ENJEUX ET QUESTIONS

La réforme foncière malgache voyait en la certification foncière «une arme de sécurisation foncière massive», mais en dix ans, ce caractère massif n'est pas atteint. Au niveau des communes étudiées, en 2011, près de 94% des parcelles possédées n'avaient jamais fait l'objet ni d'une demande de certificat foncier ni d'une demande d'immatriculation. En 2015, cette proportion est de 90%.

Sachant que les ménages connaissent le guichet et la certification (87% connaissent le GF et 37% s'y sont rendus), quelles sont les raisons qui expliquent que 82% des ménages n'ont pas eu recours à la certification ?





Sachant que les ménages connaissent le guichet et la certification (87% connaissent le GF et 37% s'y sont rendus), quelles sont les raisons qui expliquent que 82% des ménages n'ont pas eu recours à la certification ?

Cinq sous questions sont traitées. Les ménages et/ou les individus :

- Disposent-ils de la pleine propriété privée et par conséquent du droit de certifier (Boué, 2013) ?
- Se sentent ils en insécurité et/ou jugent ils qu'il est important de se protéger à court terme grâce à un dispositif reconnu légalement ?
- Connaissent-ils le certificat ? ont-ils confiance dans le processus et dans la valeur du CF ?
- Préfèrent-ils le certificat ou d'autres modes de sécurisation ?
- Ont-ils les moyens financiers (ou jugent-ils que cette dépense est prioritaire) pour couvrir les frais de certification ?

Cette section analyse successivement ces 5 dimensions pour comprendre pourquoi les ménages ne recourent que de façon ponctuelle au certificat.

## B. AVOIR LA PLEINE PROPRIÉTÉ ET LE DROIT DE CERTIFIER

Certains ménages n'ont pas la pleine propriété sur la terre. Ils ont reçu de leurs parents des terres à exploiter lors de leur mariage ou au cours de leur vie mais ne sont pas propriétaires à part entière tant que leurs parents sont encore vivants et tant le partage définitif entre les héritiers n'a pas été effectué. Respecter cette situation pour un ménage c'est assurer la cohésion au sein de la famille et de la communauté.

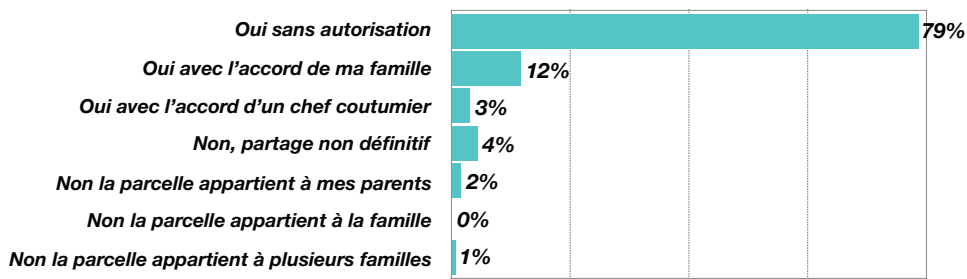
La question sur le droit de certifier a été posée aux ménages sur l'ensemble des parcelles non encore titrées ou certifiées. D'après leur déclaration, les ménages n'ont pas l'ensemble du faisceau de droits ou n'ont pas le droit de certifier sans autorisation préalable sur 22% de ces parcelles :

- pour 15% des parcelles, les ménages affirment qu'ils nécessiteraient pour certifier l'autorisation de la famille (12%) ou l'autorisation d'un chef coutumier (3% supplémentaires).
- pour 7% des parcelles, les ménages détiennent un droit d'usage mais pas forcément la pleine propriété : le partage définitif n'a pas été fait (4%) ou la propriété est aux mains d'une ou plusieurs familles (3%).

Ce thème devrait bien entendu traiter dans le cadre d'entretien qualitatif avec les ménages – le contexte de l'entretien à base de questionnaire pouvant changer les modalités ou l'envie de répondre. Cette absence de pleine propriété contribue à expliquer le recours ponctuel au certificat.

### FIGURE 34

Possibilités de demander un certificat foncier



Note : Chiffres extrapolés à partir de l'échantillon des 5890 parcelles ni titrées ni certifiées.

## C. AVOIR BESOIN DE SÉCURISER SES DROITS

Seuls 20% des ménages déclarent craindre qu'un tiers contestent leurs droits fonciers (*cf. infra*). Cela ne concerne au total que 9% des parcelles. La majorité des ménages jugent donc leur situation satisfaisante en termes de sécurité foncière. Cela se confirme sur les parcelles ni titrées ni certifiées. Les ménages ne déclarent aucune crainte de contestation ni conflit relatif au foncier sur 90% de ces parcelles. Ce faible sentiment d'insécurité contribue à expliquer le faible recours à la certification.

Néanmoins, des ménages peuvent se juger en sécurité mais chercher à avoir une meilleure protection à court ou long terme. Les ménages qui ont demandé un certificat ont précisément avancé ce type d'arguments : 50% ont certifié pour que personne ne conteste leurs droits présents et 32% l'ont fait pour sécuriser les droits de leurs enfants dans le futur (Tableau 7). Il est probable qu'une large partie des ménages ayant demandé un certificat dans le cadre des opérations promotionnelles l'ai fait par opportunité<sup>1</sup> : les prix étaient bas et les démarches pouvaient être conduites en grande partie en restant au village. Quelques ménages le disent d'ailleurs explicitement : ils ont demandé un certificat car ils ont été sensibilisés (12%) ou ils ont fait comme le voisin (4%). Les ménages peuvent donc se sentir en sécurité et juger qu'une protection légale pourrait être pertinente. Cependant, en l'absence de crainte ou besoin spécifique urgent (menace réelle, conflit) et d'opportunité (coût bas et faible coût de transaction), ils ne font pas la démarche pour obtenir une telle protection légale.

### TABLEAU 7

Motifs de certification d'une parcelle

Être sûr que personne ne conteste les droits	50%
Sécuriser les droits des enfants	32%
Mettre fin à un conflit	15%
Sécuriser les limites de la parcelle	13%
Sensibilisé à la réforme	12%
Faire comme le voisin	4%
Permettre le crédit, vente, investissement, location	2%

*Note : le total est supérieur à 100% car plusieurs réponses possibles par parcelle. Chiffres calculés sur un échantillon de 1813 parcelles ayant fait l'objet d'une demande de certification.*



## D. CONNAISSANCE ET CONFIANCE

Une large partie des ménages connaît le guichet foncier (87%) et le certificat foncier.

Parmi ces ménages, 88% ont participé à des commissions de reconnaissance locale et les ont trouvé en capacité de bien juger des droits, le même pourcentage juge qu'il est possible de faire opposition en cas de problème et 76% estiment qu'il n'y a pas de corruption (*cf. supra*). Ils semblent ainsi avoir confiance dans le processus de certification.

Parmi les ménages qui n'ont pas demandé de certificat (82% de la population), une large partie connaît la valeur juridique du certificat. Ils jugent que le certificat a plus de valeur que les petits papiers (82% des ménages) mais ne sont pas forcément convaincus de son équivalence avec le titre (36% des ménages que le certificat n'a pas autant de valeur que le titre foncier).

L'absence de demande de certificat ne semble pas découler pas d'un manque de connaissance ou de confiance dans le certificat, bien que des campagnes d'informations plus larges et plus systématiques ne puissent qu'améliorer la situation.

<sup>1</sup>. Rappelons que sur l'ensemble de la période [2008-2015], 59% des ménages qui se sont engagés dans la certification l'ont fait dans le cadre d'une opération promotionnelle et 69% des certificats ont été demandés dans ces contextes.

## E. L'ALTERNATIVE DES PETITS PAPIERS

Comme vu précédemment, 47% des parcelles ne sont pas documentées. Les ménages n'ont pas eu besoin ou ne souhaitent pas ou de recourir à l'écrit pour sécuriser leurs droits. Faire des petits papiers pourrait être vu comme une source de méfiance ou comme une tentative d'individualiser le patrimoine familial. Ils comptent sur la reconnaissance sociale.

Ajouté à cela, 33% sont documentées par des petits papiers. Contrairement à la certification foncière, l'établissement d'un petit papier ne fait pas appel à une longue procédure et son établis à faible coût (souvent inférieur à 1000 MGA au niveau *fokontany* et à 5000 MGA au niveau mairie). Plus de 42% des petits papiers sont établis au niveau du *fokontany* et 20% auprès de la commune.

Liées aux impôts sur les terres sur une base déclarative au niveau du *fokontany* ou de la commune et pas forcément obtenues chaque année, les quittances d'impôt sont également utilisées par les ménages pour documenter leurs droits fonciers sur 14% des parcelles.

Ainsi, une grande partie des parcelles possèdent des moyens de reconnaissance de droit (reconnaissance sociale, petits papiers, quittance d'impôt) à moindre coût et basés sur des procédures légères qui impliquent les personnes « qui comptent » au niveau local - c'est-à-dire la famille, des témoins locaux et le chef de *fokontany*. Les petits papiers permettent de plus une sécurisation des transactions foncières sans forcément formaliser les droits fonciers obtenus et soulever des tensions au sein de la famille (l'acte de notoriété mentionne qu'une fratrie a hérité de la terre – mais rien n'est dit sur les droits de chaque frère et sœur).

Face à ces petits papiers, les certificats ont pour seul avantage la valeur légale et la protection apportée face à tous types de revendications, notamment celles provenant d'acteurs extérieurs au village ou à la commune. L'intervention des représentants de la mairie et du tribunal n'est pas une valeur ajoutée réservée aux seuls certificats car ces appuis sont également mobilisables avec des petits papiers.

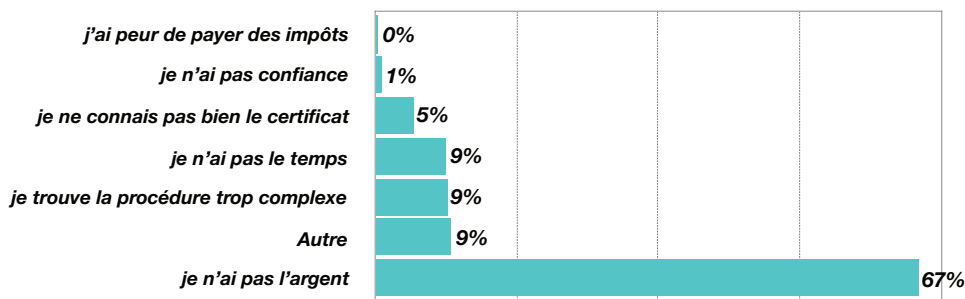
Dans un contexte de faible insécurité foncière perçue, vu les avantages des modes de sécurisation ultra locaux en termes de coût, de procédure, d'ancienneté et d'instance d'autorité mobilisé en cas de problèmes, le certificat est rarement le mode de sécurisation recherché en priorité par les ménages. Le certificat ne sera mobilisé qu'en cas de problème spécifique (forte crainte de contestation, conflits) ou par des propriétaires ne pouvant pas ou ne souhaitant pas s'appuyer sur les seules règles locales (migrants, femmes veuves, etc.).

## F. MOYENS FINANCIERS

Certaines communes – appuyées ou non par des projets de développement – ont tenté de faire des certificats gratuits sans que cela ne suscite une forte demande. Le problème du coût n'est donc pas un obstacle unique. Cependant, pour les ménages qui jugent utile d'avoir un certificat à moyen ou long terme pour avoir une meilleure protection pour eux ou leurs enfants, le montant des frais à engager peut être une véritable contrainte. Sur 67% des parcelles ni parcelles ni titrées ni certifiées sur lesquelles la certification est jugée possible, les ménages soulignent qu'ils sont dans l'incapacité financière de prendre en charge le coût de certification ou qu'ils ont des priorités financières autres que celles de la formalisation des droits fonciers (Figure 35).

## FIGURE 35

Raisons de non certification alors que le certificat est jugé possible



Note : Chiffres extrapolés à partir de l'échantillon des 4794 parcelles ni titrées ni certifiées et pour lesquelles la certification est jugée possible

## CONCLUSION

Dix ans après le début de la réforme foncière, il apparaît que les ménages n'ont pas un besoin en sécurisation foncière légale massif.

Les ménages connaissent le guichet et le certificat, jugent la procédure fiable et reconnaissent en grande partie la valeur légale du certificat. Ils ne demandent pas de certificat faute de droits (absence de la pleine propriété privée sur 22% des parcelles), faute de moyens financiers (sur 67% des parcelles) ou faute de besoin à court terme en sécurisation foncière légale (ils se sentent en sécurité sur 90% des parcelles).

Dans un contexte de faible insécurité foncière perçue, vu les avantages des modes de sécurisation ultra locaux (reconnaissance sociale, petits papiers, quittance) en termes de coût, de procédure, d'ancienneté et d'instance d'autorité mobilisé en cas de problèmes, le certificat est rarement le mode de sécurisation recherché en priorité par les ménages. Le certificat ne sera mobilisé qu'en cas de problème spécifique (forte crainte de contestation, conflits) ou par des propriétaires ne pouvant pas ou ne souhaitant pas s'appuyer sur les seules règles locales (migrants, femmes veuves, etc.).

Dans la continuité de la réforme foncière, une valeur juridique complémentaire pourrait être accordée aux petits papiers qui documentent une grande partie des parcelles et qui ont l'avantage de sécuriser des transactions foncières. Un rôle accru reconnu aux chefs de *fokontany*, un accompagnement des petits papiers (informations minimales à inscrire) sans homogénéisation systématique et une meilleure conservation (au fokontany et au niveau des ménages) pourraient être des premières étapes pour que ces documents soient les plus utiles possible en cas de litiges ou d'usage à d'autres fins (demande de certificat).





## CHAPITRE 5

---

### CERTIFICATION ET INSÉCURITÉ FONCIÈRE

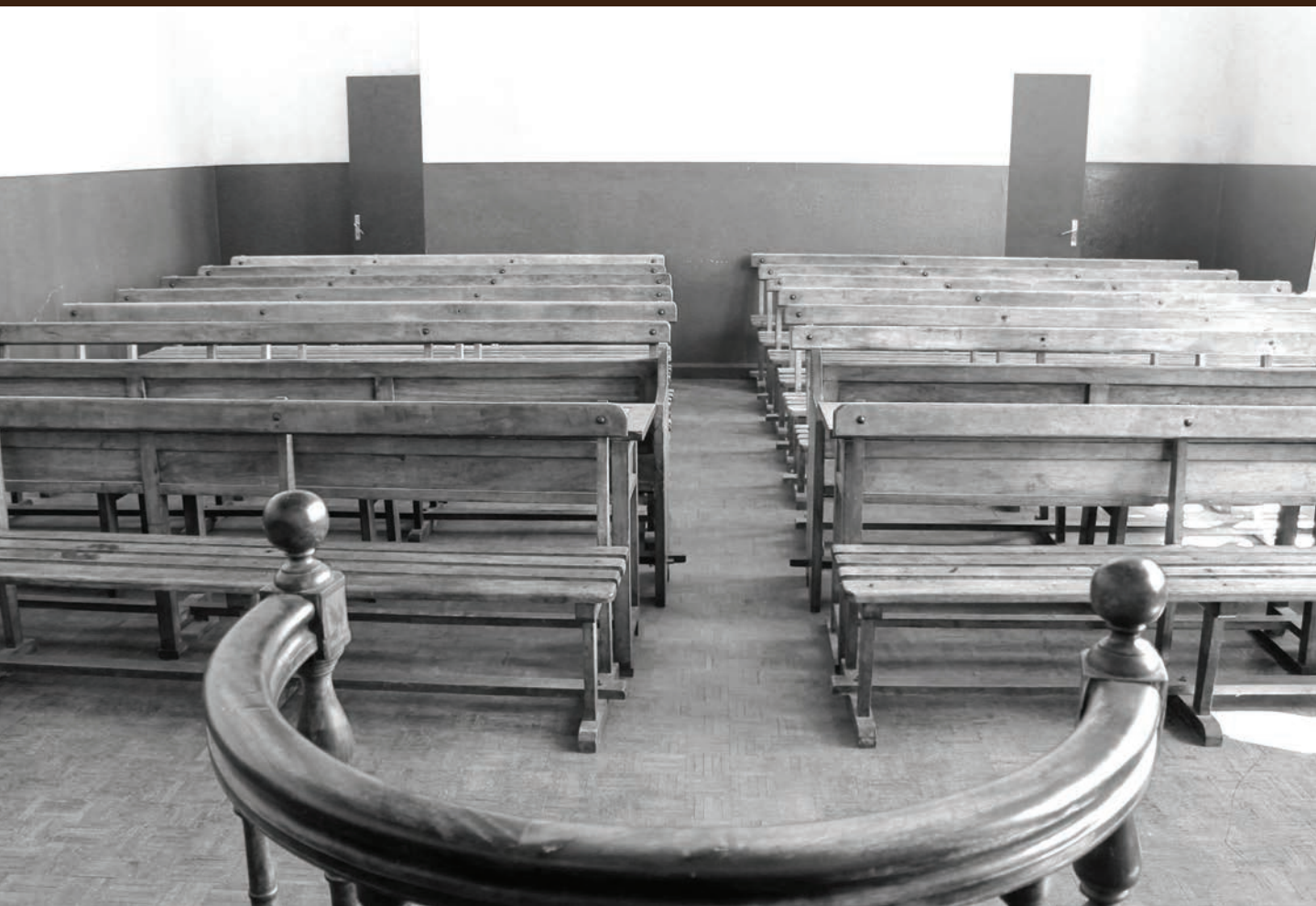




## A. ENJEUX ET QUESTIONS

Le postulat de la Lettre de Politique Foncière de 2005 était basé sur l'existence d'une insécurité foncière généralisée pour laquelle la réponse était la mise en place des guichets et l'émission des certificats fonciers. L'obtention d'un certificat foncier sur une parcelle est une reconnaissance légale des droits fonciers existants et sa délivrance est conditionnée par une validation sociale locale des droits fonciers. Une parcelle certifiée bénéficie à la fois d'une validité juridique et, en amont, d'une reconnaissance sociale. Ce processus de sécurisation avait donc pour objectif, au-delà de réduire le sentiment d'insécurité foncière, de renforcer la paix sociale et de faciliter la résolution des conflits. Qu'en est-il sur le terrain? Trois sous questions se posent :

- Au niveau des parcelles, quel est le niveau d'insécurité perçu par les ménages ? Cette insécurité est-elle suffisamment importante pour justifier la mise en place ou le maintien de la certification?
- La certification foncière a-t-elle réduit, généré ou effacé un sentiment d'insécurité sur les parcelles concernées ?
- La certification a-t-elle permis une résolution des litiges ou a-t-elle suscité ou réveillé des conflits ?



## B. UN FAIBLE NIVEAU D'INSÉCURITÉ FONCIÈRE

### 1. 20% des ménages et 10% des parcelles concernés

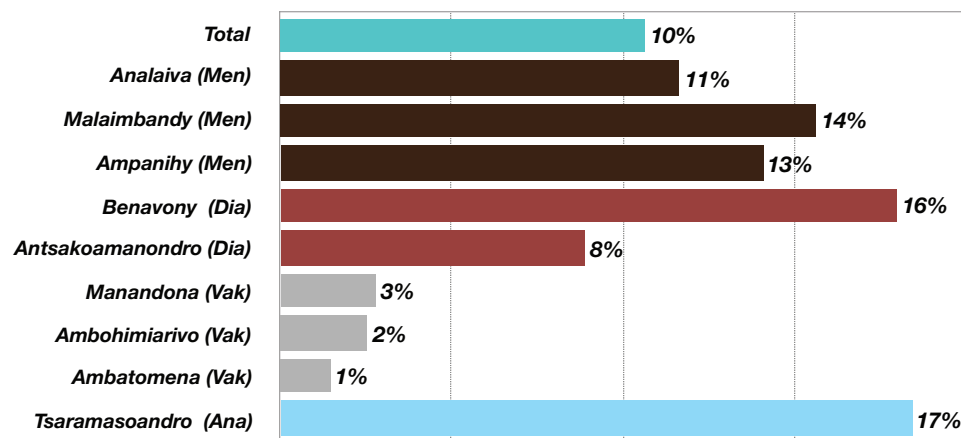
Pour cerner de façon approximative si les ménages se sentaient en insécurité sur leurs parcelles, il leur a été demandé, parcelle par parcelle, s'ils craignaient que quelqu'un conteste leurs droits fonciers et, le cas échéant, quelle pouvait être cette personne.

Les résultats sont les suivants : 20% des ménages ont répondu qu'ils percevaient cette crainte. Cette perception est plus fréquente pour les ménages dont le chef est une femme, un migrant (de l'ethnie majoritaire), jeune, scolarisé et aisé (Annexe 3).

Cela concerne au total 10% des parcelles possédées (4% en 2011) (Figure 36). Dès ce niveau d'analyse, et comme en constaté en 2011, l'hypothèse d'une insécurité foncière généralisée est à nouveau infirmée. La fréquence de cette crainte varie cependant suivant les communes étudiées. Elle est faible dans les communes du Vakinankaratra et élevée dans les communes du Menabe.

#### FIGURE 36

Proportion de parcelles pour lesquelles les ménages se sentent en insécurité selon les communes



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 7874 parcelles possédées par les ménages enquêtés

### 2. La famille est la première source d'insécurité

D'après les déclarations des ménages sur l'identité des challengers potentiels de leurs droits fonciers, les résultats sont les suivants : la première source d'insécurité est la famille (44% des parcelles associées à un sentiment d'insécurité) suivi des voisins et habitants du village (Tableau 8). Les problèmes de limite et de revendications éventuelles des voisins, souvent cités comme problème foncier majeur, ne représentent que 14% des cas.

L'identité des potentiels challengers est fortement liée à la façon dont la parcelle a été acquise :

- Pour les parcelles héritées, les membres de la famille sont perçus comme les principaux contestataires éventuels;
- Pour les parcelles obtenues par défriche, l'État, les propriétaires des parcelles mitoyennes et les voisins du village sont les plus à craindre ;
- Enfin, pour les parcelles achetées, les anciens propriétaires et les personnes extérieures au village sont déclarés comme premières sources éventuelles de revendications.

TABLEAU 8

Identité des potentiels contestataires et mode d'accès à terre

ENTITÉS SOURCES DE LA CRAINTE	MODE D'ACCÈS À LA TERRE				
	ACHAT	HÉRITAGE	DONATION	MISE EN VALEUR	TOTAL
famille proche	8%	72%	9%	7%	44%
les voisins de la parcelle	16%	13%	9%	13%	14%
personnes du village	16%	9%	34%	23%	13%
personnes extérieures au village	27%	4%	7%	21%	13%
l'ancien propriétaire	31%	0%	40%	0%	9%
l'Etat	1%	2%	0%	36%	7%
le métayer/locataire	1%	0%	0%	0%	0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 500 parcelles possédées par les ménages enquêtés et objet d'une crainte

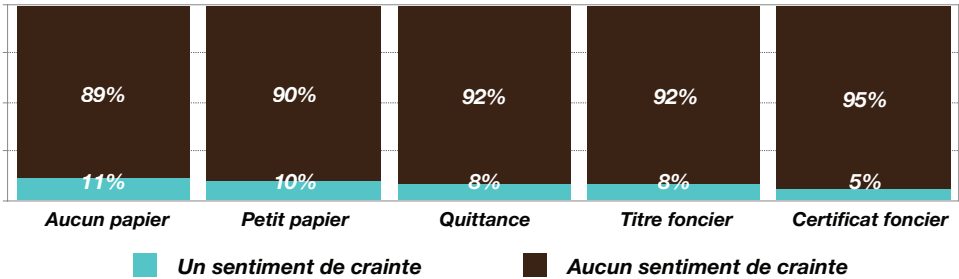
3. Mode de formalisation et perception d'insécurité

La perception d'insécurité est plus fréquente (Annexe 2) : sur les grandes parcelles, sur les terres en indivision, sur les parcelles obtenues par défriche, sur les terres de cultures pérennes ou les jachères (mais peu nombreuses dans les faits) ainsi que sur les terres cédées en faire-valoir indirect.

Des craintes persistent même sur les parcelles formalisées légalement (Figure 37). Les craintes sont cependant plus élevées quand la parcelle n'est pas documentée (un sentiment de crainte sur 11% des parcelles non documentées) en comparaison avec les parcelles dotées d'un petit papier (10%), d'un titre foncier (8%) ou encore d'un certificat foncier (9%).

FIGURE 37

Mode de formalisation et perception d'insécurité



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 7874 parcelles possédées par les ménages enquêtés



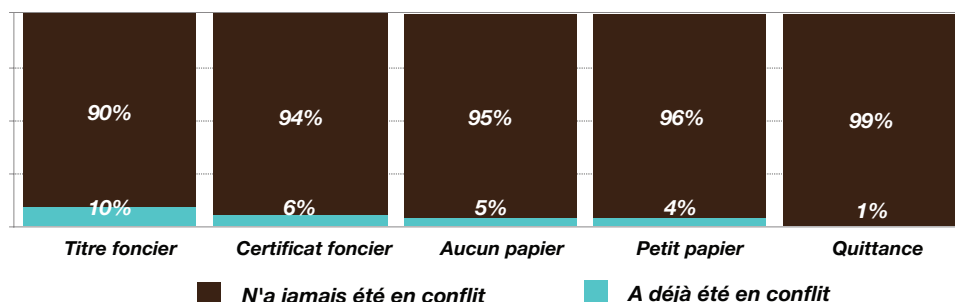
## C. LITIGES FONCIERS ET CERTIFICATION

### 1. Litiges et mode de formalisation

Dans l'ensemble, et sachant que les conditions de l'enquête peuvent conduire les ménages à sous déclarer les conflits du fait du caractère intime de ces thématiques, les litiges sont rares : seules 4% des parcelles possédées par les ménages ont fait l'objet de revendications depuis 2011. Cette fréquence des litiges est similaire quel que soit le mode de validation des droits sur les parcelles (reconnaissance sociale et absence de document, quittance, certificat, titre).

**FIGURE 38**

Proportion de parcelles en litiges selon le mode de documentation principal

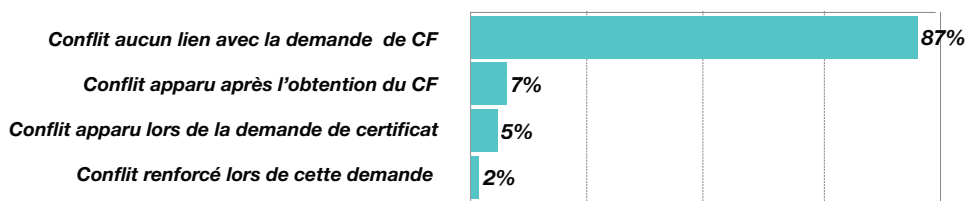


Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 7874 parcelles possédées par les ménages enquêtés

L'obtention d'un certificat n'est pas synonyme d'éradication des contestations : 6% des parcelles certifiées sont encore l'objet de contestation. Sachant que l'échantillon est très réduit et trop petit pour faire des conclusions fortes : la certification ne semble ni avoir réduit ou augmenté de façon notable les conflits. D'après les déclarations des ménages, sur les parcelles certifiées, 94% des litiges n'auraient aucun lien avec la certification et seraient nés avant la demande (87%) ou après (7%) ; et seuls 7% seraient liés à la demande de certificat. Pour les conflits antérieurs à la demande de certificat, l'obtention du certificat n'aurait permis que de régler 12% des litiges.

**FIGURE 39**

Liens entre conflit foncier et certification foncière



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 48 parcelles certifiées et a été ou est en conflit.

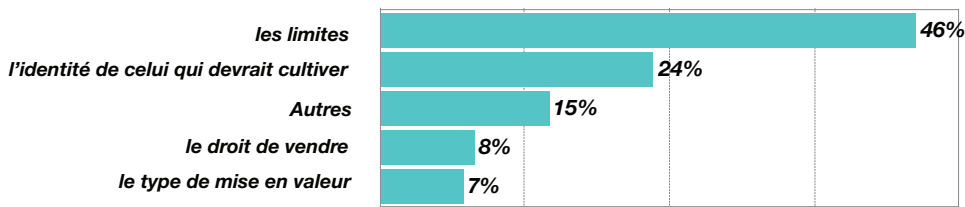
### 2. Source et objets des litiges

Pour l'ensemble des parcelles en litiges, les opposants sont des membres de la famille dans 57% des cas de conflits fonciers. Ensuite, viennent les voisins et les anciens propriétaires de la parcelle. Les contestations portent surtout sur les délimitations des parcelles (46% des conflits) et sur l'identité du propriétaire ou de la personne autorisée à mettre en valeur la parcelle (24% des conflits).

Les parcelles certifiées ne sont pas des cas à part de conflits opposent également le propriétaire et des membres de la famille (43% des cas sur un échantillon de 48 parcelles sans pondération).

**FIGURE 40**

Nature et objet des conflits



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 174 parcelles possédées par les ménages et objet d'une contestation.

### 3. Résolution des contestations

Un ménage ou un individu pour résoudre un conflit foncier s'adresse à une première personne ou entité (C1), puis une deuxième (C2) et ainsi de suite (C3, C4, C5), et fait souvent des allers retours entre ces différentes entités. En considérant toutes les types de problèmes, les *Raiamandreny* sont les plus sollicités pour résoudre les conflits (29% des sollicitations) (Tableau 1). Ensuite viennent les chefs de fokontany (26%) et la famille (18%). Le guichet foncier, les gendarmes et les responsables communaux sont également sollicités mais dans de faible proportion (respectivement 2%, 4% et 8%).

L'entité sollicitée est en lien avec le niveau de documentation des parcelles. Pour des litiges sur des parcelles formalisées (titre et certificat), les ménages s'orientent d'avantage vers les structures administratives (fokontany, gendarmes, commune, et pour le titre notamment, tribunal). Néanmoins, pour les parcelles certifiées objets de contestation, le rôle des chefs fokontany demeurent prépondérants, ils sont souvent sollicités pour résoudre les conflits (35% des sollicitations). Le guichet est peu mobilisé car la consigne donnée aux agents de guichet est de ne pas intervenir mais de mobiliser l'équipe communale pour organiser une conciliation et donner une sentence arbitrale. Quant aux parcelles non formalisées ou non documentées les ménages mobilisent d'avantage la famille ou/et les *Raiamandreny* ainsi que les chefs *fokontany*.

**TABLEAU 9**

Type et fréquence d'entités sollicitées

	NOMBRE DE SOLLICITATIONS - CHIFFRES PONDÉRÉS						
	C1	C2	C3	C4	C5	TOTAL	TOTAL (%)
Famille	1 493	211				1 704	18%
<i>Ray aman-dreny</i>	1 837	898				2 735	29%
<i>Fokontany</i>	1 223	770	520			2 513	26%
Maire et Conseil co	259	452	23			734	8%
Guichet foncier	110	59	41			210	2%
Service foncier	67			15		82	1%
Tribunal	91	39	84	12	6	232	2%
Autre	972	5	13			990	10%
Gendarme		275	21	18		314	3%
Gistrict			36	4		40	0%
<b>Total</b>	6 052	2 709	738	49	6	9 554	100%





**TABEAU 10**

Entités sollicitées en cas de litiges selon les modes de validation des droits sur la parcelle

	AUCUN PAPIER	PETIT PAPIER	QUITTANCE	CERTIFICAT	TITRE	MOYENNE
Raiamandreny	27%	44%	20%	16%	0%	29%
chef fokontany	22%	29%	28%	35%	19%	26%
famille	26%	16%	7%	2%	5%	18%
autre	21%	1%	4%	0%	0%	10%
maire ou conseiller	1%	8%	23%	20%	19%	8%
gendarmes	1%	0%	0%	17%	14%	4%
guichet foncier	1%	0%	11%	4%	20%	2%
tribunal	0%	2%	4%	4%	24%	2%
chef de district	0%	0%	4%	0%	0%	0%
services fonciers	0%	0%	0%	0%	5%	0%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%

*Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 174 cas de conflits.  
L'unité statistique est le nombre de sollicitations.*

## CONCLUSION

Dans les neuf communes rurales étudiées, la situation d'insécurité foncière généralisée décrite dans la lettre de politique foncière de 2005 n'est pas retrouvée. Seuls 20% des ménages déclarent ressentir un sentiment d'insécurité sur une ou plusieurs de leurs parcelles et seules 10% des parcelles possédées sont objets de crainte. Les propriétaires peuvent également se sentir également en insécurité sur des parcelles immatriculées ou certifiées, mais ce cas est moins fréquent sur les parcelles certifiées, laissant penser que le certificat rassure leurs détenteurs car en cas de contestations, ils auront plus de chance de voir leurs droits confirmés.

De même, dans les 9 communes étudiées, les conflits ne sont pas fréquents. Seuls 4% des parcelles des ménages auraient fait l'objet de conflits par le passé. Ces conflits, peu fréquents sur la base des données déclarées par les ménages, peuvent cependant être lourds à gérer, durer dans le temps et parfois violents. Ils sont d'autant plus complexes que les litiges opposent souvent des membres de la même famille et résultent de désaccords sur une diversité de registres et d'actions non limitées au foncier. Ils méritent donc d'être accompagnés pour être résolus dans des délais raisonnables et sans recours à la violence.

Quel que soit le mode de sécurisation des parcelles (reconnaissance sociale et absence de documents, petits papiers ou certificat), ces conflits fonciers sont gérés majoritairement au niveau local auprès des Raiamandreny et du fokontany. Dans quelques cas, ils vont jusqu'à la commune (équipe communale, gendarme ou guichet – 16%). Une infime proportion des conflits arrivent au niveau des tribunaux (2% des conflits).

La certification, sur la base de nos enquêtes, ne semble ni multiplier ni réduire de façon nette les conflits. Elle apporte par contre un sentiment de sécurité aux propriétaires.



## CHAPITRE 6

---

### CERTIFICATION FONCIÈRE ET MARCHÉS FONCIERS





## A. QUESTIONS ET ENJEUX

Sur la base de projections établies à partir des deux derniers recensements agricoles (1984-1985 et 2004-2005), les exploitations agricoles pourraient être réduites de moitié en l'espace de quarante ans : limitées à 1,2 ha en 1984, égales à 0,87 ha en 2004, elles ne seraient plus que de 0,61 ha en 2024 (Belières et al., 2016). Cette réduction des superficies des exploitations agricoles résulte des processus de partage lors des héritages (Raharison, 2008), d'autant que le nombre d'enfants par femme demeure très élevé.



Au niveau des communes étudiées, l'héritage est le principal mode d'accès au foncier (55% des parcelles) mais, faute de patrimoine suffisant ou du fait de recompositions ou migrations des familles, l'héritage ne bénéficie pas à tous les ménages : 36,5% des ménages n'ont pas en effet hérité. Du fait d'une saturation foncière progressive, les défriches et mises en valeur sont de moins en moins fréquentes, voire même devenues impossibles dans certaines communes. Elles ne représentent que 11% des parcelles des ménages dirigés par seniors et seulement 8% des parcelles des ménages dirigés par des juniors<sup>1</sup>. L'achat de terre constitue dans ces contextes une option nécessaire pour construire son patrimoine foncier et il est largement pratiqué : 50% des ménages ont acheté au moins une parcelle et 31% des parcelles ont été obtenues par achat. Les marchés fonciers sont donc très actifs. Ils ne se limitent pas à l'achat-vente et incluent également celui du faire-valoir indirect (métayage, location), permettant un accès temporaire au foncier.

Ces transactions marchandes peuvent cependant donner lieu à comportements opportunistes ou à des conflits. Certains achats font l'objet d'arnaques (par exemple: un faux propriétaire, une double vente sur une même parcelle, une délimitation imprécise) ou donnent lieu à des litiges (vente d'une parcelle en indivision par un seul des ayant droits, contestation d'une transaction passée par les descendants du vendeur). Afin d'éviter ces problèmes, le recours à un tiers capable d'attester de l'identité du propriétaire, d'accompagner la formalisation de la transaction et de vérifier la bonne exécution du contrat peut s'avérer utile (paiement dans le cas d'une vente, paiement et respect de la durée de l'arrangement dans le cas d'une location ou du métayage). De même, l'existence de documents légaux attestant de la propriété du vendeur peut apparaître comme un outil efficace pour réduire les problèmes.

Dans ce contexte, les questions suivantes se posent :

- est-ce que l'absence d'un titre ou d'un certificat foncier sur une parcelle constitue elle un facteur de blocage à l'achat ou la vente d'une parcelle ? à la cession ou la prise d'une parcelle sur le marché locatif ?
- et à l'inverse, la présence d'un titre ou d'un certificat :
  - facilite-t-elle la mise en vente ou l'achat (décision de vendre ou d'acheter, de céder ou prendre en faire-valoir indirect) ?
  - influe-t-elle sur les termes de la transaction (prix de vente ou montant du loyer, durée du contrat de faire-valoir indirect) ?
  - joue-t-elle sur le choix du partenaire (protégé légalement, le propriétaire peut céder sa terre en location à un inconnu) ?
  - favorise-t-elle l'enregistrement des transactions et la réalisation des mutations? la mise en place du guichet foncier a-t-elle changé les pratiques de documentation des transactions?

Pour le marché foncier de l'achat/vente, les hypothèses régulièrement émises dans la littérature sont en effet que les ménages ont moins d'appréhension à acheter une parcelle : i) sur laquelle les droits sont formalisés (l'acheteur a l'assurance que la terre appartient bien au vendeur et que ce dernier dispose du droit de vendre) et ii) pour laquelle la transaction est dûment enregistrée (l'acheteur a l'assurance qu'en cas de contestation future, l'existence de la transaction pourra être réaffirmée). Il est attendu en conséquence que les prix de vente des parcelles formalisées soient supérieurs.

Pour le marché foncier du faire-valoir indirect (métayage ou location), les hypothèses sont que les ménages ont moins d'appréhension à céder un terrain si les droits sur la parcelle sont formalisés car cela empêche tout risque d'appropriation opportuniste par le locataire ou métayer. Il est attendu en conséquence que la location pourra se faire sur du plus long terme et avec un partenaire n'appartenant pas aux cercles de proximité.

## B. LE MARCHÉ DE L'ACHAT-VENTE

En 2015, 31% des parcelles des ménages ont été obtenues par achat et 16% ont été acquises durant les quatre dernières années précédant l'enquête. Le marché foncier est donc actif. Les ménages vendent leurs parcelles pour se séparer d'une parcelle trop difficile d'accès (10%)

1. Les chefs de ménage seniors/juniors sont respectivement tous ceux âgé de plus/moins 35 ans au moment de l'enquête de 2015.



ou, plus fréquemment, pour répondre à un besoin urgent d'argent, couvrir des obligations familiales ou parer un choc (80% des raisons de vente déclarées). Les ménages achètent des terres pour augmenter leur superficie cultivable (69% des raisons d'achat), saisir une opportunité qui pourrait ne pas se représenter (17%) et augmenter le patrimoine foncier du ménage pour leurs descendants (12%).

## 1. Des achats et ventes de parcelles sans document légal

Parmi les parcelles récemment acquises (i.e. 378 achats entre 2011 et 2015), 5% étaient certifiées et 9% étaient immatriculées. Si l'on renverse la perspective, plus de 86% des parcelles achetées n'étaient ni certifiées ni immatriculées. De même pour les parcelles vendues (i.e. 144 ventes entre 2001 et 2015), 80% des parcelles vendues n'étaient ni certifiées ni immatriculées. L'absence de formalisation légale sur une parcelle ne semble pas constituer un frein à l'achat ou à la vente d'une parcelle.

A l'inverse, la présence de formalisation légale pourrait faciliter les transactions d'achat-vente. La taille limitée de l'échantillon des parcelles certifiées/ immatriculées et achetées (51 parcelles) ou vendues (29 parcelles) ne permet pas de réaliser d'analyses statistiques (Tableau 11). Des premiers éléments réponses peuvent néanmoins être avancés sur la base des déclarations des enquêtés :

- La présence d'un certificat sur une parcelle n'a été ni l'élément moteur ni l'élément déclencheur de la transaction. Dans 14 cas sur 18, les acheteurs affirment qu'ils auraient acheté la parcelle même si elle n'avait pas été certifiée. De même, dans 24 cas sur 25, les vendeurs confirment que la certification n'a pas déclenché la vente. Les mêmes constats ressortent pour les parcelles titrées. Acheteurs et vendeurs soulignent que les transactions auraient été faites même sans document légal et que la présence d'un titre n'a pas déclenché la vente ;
- Le certificat n'a pas joué sur les prix des terrains. Dans 16 cas sur 18 d'achats et 24 cas sur 25 de ventes, les ménages ont affirmé que la certification n'a pas augmenté (ou diminué) le prix. Les mêmes déclarations ont été faites par les 26 acheteurs et vendeurs de parcelles titrées.

La seule dynamique qui semble clairement lier transactions marchandes et certification et que les ménages certifient en priorité les parcelles achetées.

### TABLEAU 11

Bilan des parcelles achetées et vendues  
par les enquêtés ces 4 dernières années- échantillon non pondéré

Nombre total de parcelles achetées	2399	
Nombre de parcelles achetées entre 2011 et 2015	378	100%
Nombre de parcelles achetées entre 2011 et 2015 et certifiées avant achat	18	5%
Nombre de parcelles achetées entre 2011 et 2015 et immatriculées avant achat	33	9%

Note : Chiffres non extrapolés à partir des parcelles achetées par les enquêtés

Nombre total de parcelles vendues		
Nombre de parcelles vendue sentre 2011 et 2015	144	100%
Nombre de parcelles vendues entre 2011 et 2015 et certifiées avant la vente	25	17%
Nombre de parcelles vendues entre 2011 et 2015 et immatriculées avant la vente	4	3%

Note : Chiffres non extrapolés à partir des parcelles vendues par les enquêtés ces 4 dernières années



**TABLEAU 12**

Certification et transactions foncières marchandes

**Auriez-vous acheté sans Certificat ?**

oui	14
non	4

*Note : Chiffres non extrapolés à partir des parcelles achetées par les enquêtés ces 4 dernières années et certifiées avant achat*

**Est-ce que la certification a enclenché la vente?**

oui	3
non	24

**2. Un faible enregistrement des mutations**

Plus de 98% des transactions foncières réalisées ces quatre dernières années n'ont pas été enregistrées au niveau des administrations foncières (guichet foncier ou service foncier). Un focus sur les parcelles certifiées et immatriculées ne change pas cette proportion. Sur les 18 parcelles achetées et certifiées avant achat ces 4 dernières années, seules les acquisitions de 3 de ces parcelles ont fait l'objet d'un enregistrement auprès du guichet foncier.

Comme pour les parcelles titrées, un problème de la mutation formelle des droits se pose pour les parcelles certifiées. Selon la loi sur les PPNT, il est possible de réaliser des transferts partiels ou totaux d'un droit sur une parcelle certifiée et ce, sans devoir transformer le certificat en titre foncier (Art. 40). Egalement, dans le décret d'application de même loi, « *tout droit réel immobilier ou charge portant sur les parcelles, objet de certificat foncier, doit être inscrit sur le registre parcellaire<sup>2</sup> et sur le certificat foncier pour être opposable aux tiers* » (Décret n°2007-1109, Art 43). En absence d'une mutation en bonne et due forme, le nouvel acquéreur n'est pas juridiquement le nouveau propriétaire car l'inscription dans le registre parcellaire est encore au nom de l'ancien détenteur de droit.

Ce problème lié aux mutations est d'autant plus aigu que les procédures liées à ces transferts ne sont pas explicitées dans le décret d'application de la loi sur la PPNT. Par conséquent, les agents de guichets fonciers ne sont pas formés sur les opérations subséquentes à la certification et, excepté ceux qui ont pris en main ces dossiers de façon autonome, les agents se trouvent parfois dans l'incapacité de gérer les transactions foncières.

**TABLEAU 13**

Enregistrement des mutations auprès des services fonciers / guichet foncier

oui	3.28
non	96.72

*Note : Chiffres basés sur un échantillon de 51 parcelles certifiées ou immatriculées avant achat*

**TABLEAU 14**

Raison de l'absence de mutation

Trop cher	0.41
On n'y a pas pensé	99.59

*Note : Chiffres basés sur un échantillon de 40 parcelles certifiées ou immatriculées avant achat et dont la mutation n'a pas été faite*

2. Le registre parcellaire est un document où sont enregistrés les certificats fonciers établis et classés par des identifiants spécifiques. Les données juridiques et topographiques relatives à chaque parcelle objet d'un certificat y sont également mentionnées ainsi que toutes les opérations subséquentes. Ce registre est coté et paraphé par le représentant de l'État au niveau de la Collectivité décentralisée de base.

### 3. Un fort recours aux petits papiers

Plus de 88% des transactions d’achat-vente sont accompagnés par des documents écrits, dont le niveau de formalisation varie depuis la simple feuille volante signée par les parties et des témoins, jusqu’à des formes plus élaborées impliquant divers représentants territoriaux : 70% des contrats font appel au chef du *fokontany*, 20% au maire et 5% à un témoin extérieur à la famille.

Ces sollicitations du *fokontany* marquent le positionnement stratégique de cette structure comme autorités de formalisation des transactions. Le *fokontany* vise non seulement les actes qui s’arrêteront à ce niveau de formalisation mais également ceux qui sont ensuite tamponnés par la mairie. Il vise et contrôle ainsi près de 90% des transactions foncières au niveau des communes étudiées. Tandis que l’implication de l’équipe communale se limite souvent à la légalisation de l’acte de vente (vérification de l’identité des signataires) et à la perception de la taxe sur les transactions foncières, le chef *fokontany* vérifie quant à lui si le vendeur est réellement le propriétaire.

TABLEAU 15

Répartition de l’usage des petits papiers pour la documentation des transactions foncière

Transaction documentée par un petit papier	88%
Transaction non documentée par un petit papier	12%

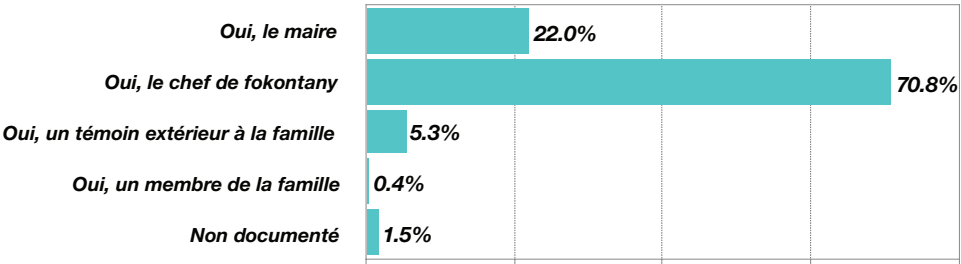
Note : Chiffres extrapolés à partir d’un échantillon de 2400 parcelles achetées

La sollicitation des autorités communales traduit une tendance à la formalisation des actes de vente : massive au niveau *fokontany*, encore limitée au niveau de la mairie. Cependant, cette formalisation n’est pas faite au niveau du guichet foncier et l’agent demeure en dehors de cette gestion. Or, l’accompagnement (vérifications que les données minimales y sont inscrites) et l’enregistrement des transactions – quel que soit le statut juridique des parcelles achetées et vendues – pourrait être une des fonctions des guichets fonciers : les agents pourraient appuyer les chefs *fokontany* afin qu’ils élaborent les documents avec toutes les informations nécessaires et qu’ils les conservent dans de bonnes conditions.

Finalement, seules 11% des transactions d’achat-vente ne sont pas documentées. La principale raison évoquée est l’existence d’une confiance entre l’acheteur et l’acquéreur (91% des réponses).

FIGURE 41

Fréquence et identité des signataires des petits papiers par des personnes autres que le propriétaire et l’acheteur lors d’une transaction



Note : Chiffres extrapolés à partir d’un échantillon de 2200 parcelles achetées et dont la transaction est documentée par un petit papier

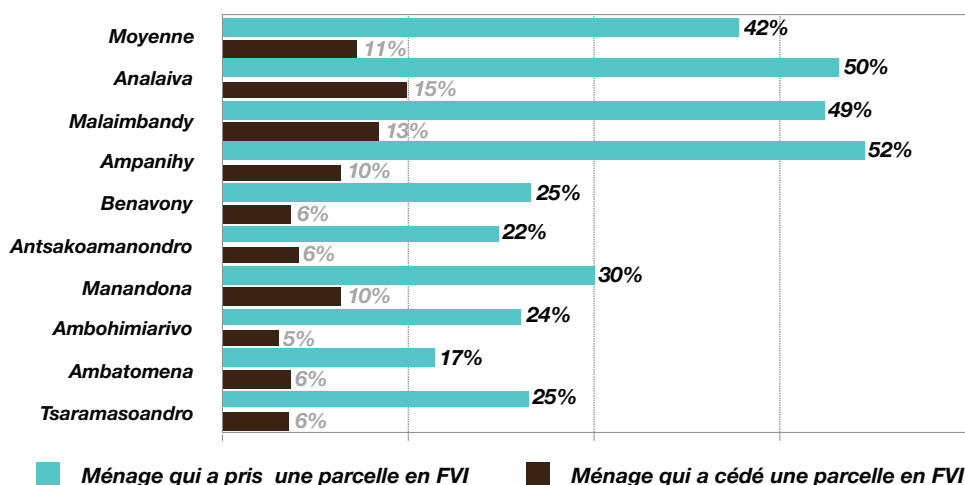


## C. PRATIQUES DU FAIRE-VALOIR INDIRECT (FVI)

Le faire-valoir indirect (métayage, fermage<sup>3</sup>, délégation de droits, prêt) est pratiqué dans le milieu rural malgache depuis la période de la royauté (Charmes 1975; Esoavelomandroso 1982). Il demeure courant de nos jours avec des disparités régionales<sup>4</sup> (Charmes 1975; Droy, Bidou, and RASOLOFO 2010; Zombre 2013; Raison 1991; Burnod et al. 2014). Dans les communes étudiées, 11% des ménages ont déclaré avoir cédée au moins une parcelle en FVI et 42% ont affirmé en avoir prise (Figure 42). Ces proportions varient selon les régions enquêtées : la pratique du FVI est plus active dans la Région du Menabe et moins importante dans celle du Vakinankaratra. Ce dynamisme peut s'expliquer par la taille des exploitations qui est largement plus grande dans le Menabe et qui offre des possibilités de location ou de métayage pour les propriétaires. Cette importance peut également être expliquée par le fait que les cessions au sein de la famille, notamment des parents aux enfants (délégation de droits), y sont incluses.

**FIGURE 42**

Distribution de la pratique de faire-valoir indirect par commune (niveau ménage)



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1834 ménages

### 1. Des parcelles sans document légal

Pour les propriétaires, les raisons évoquées motivant la cession d'une parcelle en FVI sont l'indisponibilité de temps et de main-d'œuvre pour valoriser les terres et, plus fréquemment, un besoin urgent en liquidités (Jacoby and Minten 2007; Bellemare 2009; Andriamanalinaet al., 2013).

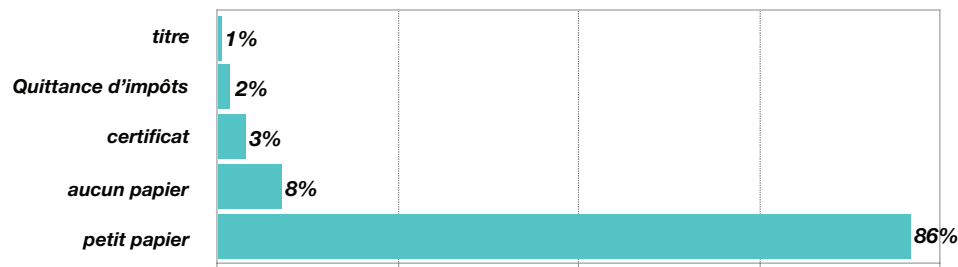
L'absence de formalisation légale (titre et certificat foncier) sur une parcelle ne constitue pas un frein pour la cession ou la prise temporaire d'une parcelle (Annexe 4). Plus de 86% des cédées parcelles en FVI sont uniquement documentées par des petits papiers (Figure 43). Il semblerait par contre que les parcelles non documentées sont moins fréquemment cédées en FVI que les autres. Les propriétaires cèderaient les terres bénéficiant d'un minimum de formalisation pour avoir une protection minimale en cas de problème avec les tenanciers.

3. Le métayage consiste à céder un terrain agricole en contrepartie d'un pourcentage de la récolte. Le fermage implique par contre un loyer fixe en nature ou en numéraire, payable avant ou après la récolte.

4. La législation – jugée obsolète par tous, non appliquée et peu connue en milieu rural – assimile le métayage comme un abus de droits de propriété (Ordonnance 61 – 141 du 03 octobre 1960, puis l'Ordonnance 62 – 042 fixant les règles générales applicables aux Aires de Mise en Valeur Rurale ; article 5 de l'Ordonnance 73 – 073 portant orientation sur le développement rural ; article 24 de l'Ordonnance 74 – 022, portant Orientation du Régime Foncier et de l'Aménagement Rural). Le décret 76 – 165 du 21 avril 1976 interdit même explicitement la pratique du métayage.

A l'inverse, la formalisation légale n'a pas facilité ou dynamisé le faire-valoir indirect. La certification en particulier n'a pas déclenché la cession en FVI (seules 3 parcelles sur 51 ont été cédées par leur propriétaire seulement après certification). Elle n'a pas non plus influencé la durée du contrat ou le choix du partenaire.

**FIGURE 43**  
Répartition de la documentation des parcelles sous faire-valoir indirect



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1138 parcelles sous faire-valoir indirect

**TABLEAU 16**  
Est-ce l'obtention du CF/titre qui a enclenché la cession temporaire de cette parcelle ?

Non, elle était cédée avant	60%
Non, elle n'a été cédée qu'après l'obtention du certificat mais ce n'est pas lié au certificat	32%
Oui, elle n'a été cédée qu'après obtention du certificat car j'attendais d'être sécurisé,	8%

Note : Chiffres basés sur un échantillon de 70 parcelles sous faire-valoir indirect et certifiée ou immatriculée

**TABLEAU 17**  
Influence du certificat (titre) dans le processus de faire-valoir indirect

La certification (le titre) a permis d'augmenter le montant du loyer ou la part du métayage	
Oui	3%
Non	97%
La certification (le titre) a permis d'augmenter la durée du contrat	
Oui	3%
Non	97%
La certification (le titre) a permis de céder la terre à quelqu'un qu'on connaît peu ou pas	
Oui	6%
Non	94%

Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 70 parcelles sous faire-valoir indirect et certifiée ou immatriculée





## 2. Une faible documentation des transactions

Les transactions de faire-valoir indirect donnent rarement lieu à un contrat. Seules 7% sont documentées et le cas échéant signées par les parties prenantes (35%), un témoin (24%) le chef fokontany (35%) et plus rarement la mairie (4%). Cette faible documentation est due :

- à la proximité des lieux de résidence des parties contractantes : 71% habitent dans le même village, 15% dans les villages voisins et 14% dans un village éloigné à plus de 3 heures de marche ;
- à la proximité des parties en terme social : 73% des arrangements sont établis au sein de la famille proche, élargie et ou éloignée ;
- et à la confiance entre les parties : 86% des transactions sont déclarées comme étant non documentées car les parties se font confiance.

### TABLEAU 18

Documentation des transactions de faire-valoir indirect

Transactions de faire-valoir indirect documentées	7%
Transactions de faire-valoir indirect non documentées	93%

Note : Chiffres basés sur un échantillon de 1138 parcelles en faire-valoir indirect

### TABLEAU 19

Utilité de l'enregistrement des transactions de faire-valoir indirect des parcelles certifiées/immatriculées

Serait-il utile d'enregistrer cette transaction auprès du GF pour éviter les conflits ?

Oui	3.60
Non	96.40

Note : Chiffres basés sur un échantillon de 105 parcelles en faire-valoir indirect

### TABLEAU 20

Contrat signé par une autre personne que le propriétaire et le preneur en faire-valoir indirect

Non	35%
Oui, un membre de la famille	12%
Oui, un témoin extérieur à la famille	12%
Oui, le chef de fokontany	35%
Oui, le maire	4%
Oui, autre	2%

Note : Chiffres basés sur un échantillon de 107 parcelles sous faire-valoir indirect avec une transaction formalisée

### TABLEAU 21

Raison de non contractualisation des transactions de faire-valoir indirect

Pas la peine, on se fait confiance	86%
Ça ne sert à rien en cas de problèmes	2%
On n'y a pas pensé	12%

Note : Chiffres basés sur un échantillon de 1035 parcelles sous faire-valoir indirect sans transaction formalisée

## CONCLUSION

Avec un accès limité au foncier par défriche et par héritage, l'achat de terre pour construire son patrimoine foncier représente une option nécessaire. Un tiers des parcelles possédées par les ménages sont acquises par achat. L'absence de formalisation légale sur une parcelle ne constitue aucunement un facteur de blocage à son acquisition ou à sa mise en valeur temporaire (location, métayage, etc.). L'absence de formalisation légale des droits sur une parcelle ne constitue pas un frein aux marchés fonciers et, à l'inverse, la formalisation légale ne semble pas créer un effet accélérateur (pas d'influence sur la décision de vendre ou d'acheter des ménages ou sur le prix des transactions).

Les transactions d'achat-vente de terre sont très faiblement enregistrées auprès des services ou des guichets fonciers (3% des transactions). Elles sont par contre très régulièrement accompagnées d'actes de vente (88% des transactions), visés dans la grande majorité des cas par le *fokontany* (90% des actes), puis par la mairie (20% des actes). Les ménages sont intéressés par une formalisation à l'échelle ultra-locale. Cette pratique souligne le rôle du chef de *fokontany* dans la sécurisation des transactions foncières et l'intérêt de soutenir cette structure de proximité en matière foncière, notamment par le partage d'information et d'expériences sur : les pratiques à conduire pour vérifier l'identité du propriétaire et son droit effectif de vendre, les informations minimales à inscrire sur les documents et les moyens de conserver les actes. Le guichet foncier et les *fokontany* étant des structures de proximité, l'agent pourrait appuyer les chefs de *fokontany* dans leur tâche (formation) et favoriser les échanges d'information.

Le fait que les transactions d'achat-vente de terre sur les parcelles certifiées ou immatriculées soient très faiblement enregistrées auprès des services ou des guichets fonciers pose problème. L'information légale sur les terres (dans les registres et sur le PLOF) se retrouve déconnectée de la réalité. Surtout, les nouveaux acquéreurs ne sont pas protégés. Cela va aller à contre sens des objectifs assignés au certificat. Au lieu de sécuriser les propriétaires et de faciliter les transactions marchandes, il risque de servir d'outils à des anciens propriétaires opportunistes (ou à leurs descendants) pour revendiquer des parcelles vendues par le passé. Des dispositifs sont donc nécessaires pour promouvoir et faciliter la formalisation des mutations des parcelles certifiées et immatriculées. Cela implique de mettre en place des procédures de mutation gérées de manière décentralisée, à l'échelle locale et avec des frais de transactions ajustés, de former les agents de guichets, d'associer les chefs *fokontany* et de largement informer les citoyens.

Concernant parcelles en faire-valoir indirect, l'absence de titre ou de certificat foncier sur une parcelle n'est pas un frein à la prise ou à la cession d'une parcelle. Contrairement aux achats-ventes qui font l'objet d'un acte de vente, les accords de faire-valoir indirect demeurent verbaux (93% des accords). Les raisons évoquées pour cela sont la proximité spatiale, familiale et amicale du cédant et du bénéficiaire. En considérant ces pratiques et l'absence de sentiment d'insécurité des parties, il n'est donc pas requis de vouloir formaliser à tout prix les transactions de faire-valoir indirect par l'intervention du guichet foncier ou de la mairie. Si des besoins de documentation de ces transactions seraient exprimés par les parties prenantes, le chef de *fokontany* pourrait alors établir un modèle de contrat qui pourrait être rédigé et conservé à son niveau, avec une copie à la mairie.



## CHAPITRE 7

---

### CERTIFICATION FONCIÈRE ET INVESTISSEMENTS





## A. QUESTIONS ET ENJEUX

Est-ce que les investissements sur une parcelle sont conditionnés par une sécurisation foncière légale préalable ? Les analyses divergent à ce sujet. Certaines considèrent que la possession d'un document légal foncier est censée sécuriser les propriétaires et induire des investissements (Atwood, 1990). D'autres avancent que la sécurisation foncière n'est pas une condition indispensable pour l'investissement (Jacoby and Minten 2007 ; Deininger and Feder 2009 ; Colin et al., 2009).

Dans la présente étude, la question centrale est de connaître si la certification foncière joue un rôle ou non dans la décision d'investir sur une parcelle.

Les questions sont :

- Quels sont les types de parcelles objets des investissements des ménages ?
- Quels sont les profils des ménages qui investissent ?
- Dans quelle mesure la certification influence-t-elle les comportements d'investissement des ménages ?



## B. FAIBLE CAPACITÉ D'INVESTISSEMENT DES MÉNAGES

L'enquête de 2011 avait montré que de 2006 à 2011, 20% des ménages avaient effectué des investissements sur leurs parcelles. Le terme « investissement » désignait : i) des aménagements du terrain (nivellement, système d'irrigation et drainage, étang, mise en place de système anti-érosion, etc.) ; ii) l'extension des superficies cultivées ; iii) un changement des types de cultures (vivrières, rentes) ou l'utilisation de semences améliorées, d'engrais, de nouveaux matériels ou iv) le changement d'affectation de la parcelle (culture vers habitat, briques).

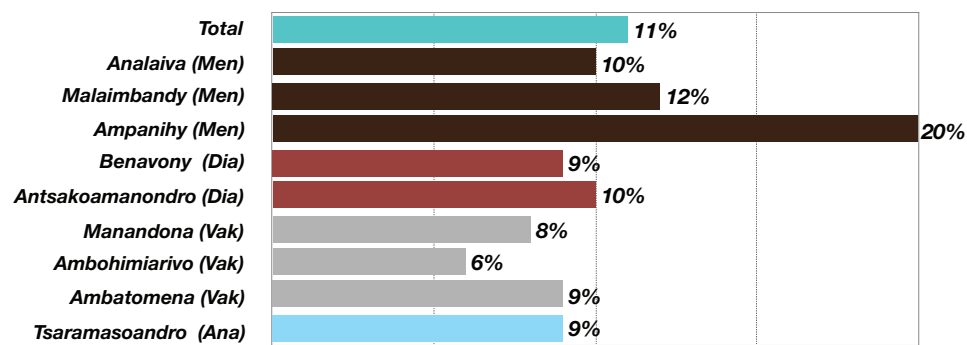
En comparaison, entre 2011 et 2015, la proportion des ménages qui ont déclaré avoir fait un investissement sur leurs parcelles n'est que de 11% (Figure 44). Entre les deux périodes (2005-2011 ; 2011-2015) la proportion des ménages qui ont fait des investissements a été réduite de moitié.

Pour expliquer la fragilisation de leurs capacités d'investissement, les ménages enquêtés en 2015 ont évoqué le contexte économique à l'échelle nationale (période transitoire et sortie de crise), les dégâts infligés par les aléas climatiques (sécheresse suivie d'inondations) et les invasions de criquets migrateurs (en 2014). Les entretiens auprès des autorités locales et des acteurs d'appui au développement rural ont confirmé ces diagnostics. Les causes d'éventuelles insécurités foncières n'ont pas été évoquées par ces derniers.

Par ailleurs, les ménages ont pu réaliser des investissements en lien avec l'activité agriculture sans forcément changer de pratiques sur leurs parcelles. Ils ont pu acheter du matériel agricole ou des terrains, et augmenter ainsi leur capacité productive. Sur 2011 à 2015, 20% des ménages enquêtés ont acheté au moins une parcelle.

**FIGURE 44**

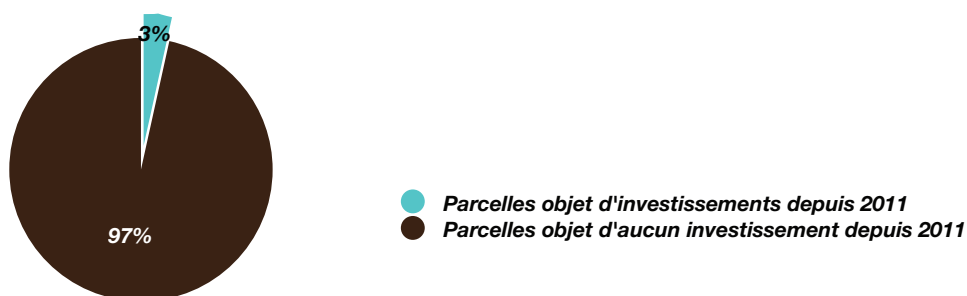
Proportion de ménages qui ont investi sur les terres depuis 2011 par commune



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1834 ménages enquêtés.

**FIGURE 45**

Proportion des parcelles objet d'investissement depuis 2011



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 8764 parcelles possédées et exploitées par les ménages enquêtés.



Sur les quatre ans précédant l'enquête de 2015, les ménages n'ont fait des investissements que sur 3,5% des parcelles exploitées (Figure 45). Les investissements réalisés consistent en l'utilisation de semences améliorées, d'engrais et des pesticides (53% des investissements) ; un changement d'affectation (27%) ; des aménagements du terrain (20% des parcelles) et enfin, une extension des superficies cultivées (13%) (Tableau 22).

TABLEAU 22

Types d'investissement faits par les ménages

Changement des types de cultures (vivrières, rentes, industrielles) ou l'utilisation de semences améliorées, d'engrais, de nouveaux matériels	53%
Changement d'affectation de la parcelle (culture vers habitat, briques)	27%
Aménagement du terrain (nivellement, système d'irrigation et drainage, étang, mise en place de système anti-érosion, etc.)	20%
Extension des superficies cultivées,	13%

Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 309 parcelles possédées et exploitées par les ménages enquêtés et objet d'investissement. Les réponses peuvent être multiples et la somme n'est donc pas égale à 100%



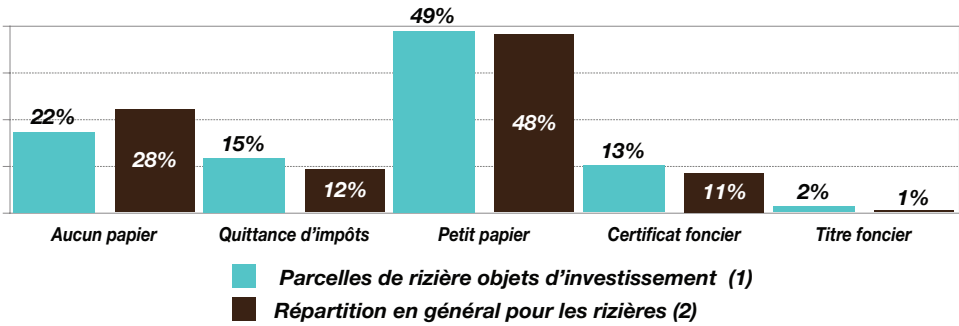
C. INVESTIR DANS LES RIZIÈRES

En considérant les informations sur une parcelle (taille, localisation, usage, propriétaire, sécurisation foncière, etc.), une seule caractéristique se distingue : les ménages ont surtout investi sur leurs rizières (Annexe 7). L'objectif des investissements réalisés était l'augmentation de la production rizicole. Ce choix peut être interprété comme une stratégie d'amélioration de la sécurité alimentaire et d'amélioration des revenus agricoles auxquels le riz contribue significativement.

Cependant pour les rizières bénéficiant d'investissement, le mode de sécurisation foncière ne semble pas être un critère prépondérant. Plus de 22% des rizières objets d'investissement ne sont pas documentées, 49% sont accompagnées de petits papiers, et uniquement 13% sont dotées d'un certificat foncier. En effet cette répartition suit la distribution globale des rizières exploitées par le ménage par mode de sécurisation (Figure 46).

FIGURE 46

Répartition des rizières objet d'investissement par mode de sécurisation



Note : (1) Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 178 parcelles de rizières exploitées par le ménage et objet d'investissement supplémentaire (2) Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 3862 parcelles de rizières exploitées par le ménage

Les parcelles documentées et, en particulier celles certifiées et titrées, font l'objet de plus d'investissements que les parcelles non documentées (Annexe 7). Les parcelles certifiées ou titrées sont celles qui semblent faire l'objet de plus d'investissement. Les différences sont significatives mais restent cependant peu importantes et mériteraient d'être analysées par une analyse multifactorielle.

Les investissements sur les parcelles exploitées par les ménages ont été permis par l'accès aux crédits, aux marchés des intrants et à l'utilisation des revenus agricoles et non agricoles (Tableau 23). La réalisation d'investissements pour les ménages enquêtés est fortement liée à la disponibilité de ressources financières. En témoigne le fait que la proportion des ménages ayant fait des investissements augmente avec le score de richesse des ménages (Annexe 6).

**TABLEAU 23**

Répartition des facteurs ayant permis l'investissement

Accès au crédit	44%
Accès aux marchés des intrants	27%
Obtention de bons revenus agricoles les saisons précédentes	21%
Accès à un capital (héritage, dons, transferts de migration)	17%
Développement d'une activité extra-agricole	17%
Accès à des formations / informations / appuis techniques /projet	12%
Accès à de nouveaux marchés des produits	12%
Accès à de nouvelles terres	8%
Accès à des infrastructures (routes ou moyens de déplacement)	2%

*Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 271 parcelles objet d'investissement.*

*Les réponses peuvent être multiples et la somme n'est donc pas égale à 100%*

Questionnés sur la nécessité préalable d'une formalisation des droits avant investissement, les ménages ont répondu que l'investissement aurait été fait même en l'absence de certificat ou de titre foncier (pour 85% des parcelles formalisées) (Figure 47). La formalisation légale d'une parcelle ne semble pas être une condition pour investir sur une parcelle.

Des investissements ont même été conduits sur des parcelles pour lesquelles les propriétaires ont déclaré un sentiment d'insécurité – dans des proportions inférieures mais similaires à l'investissement sur des parcelles sans crainte de contestation (2,4% versus 3,5%). Ces investissements peuvent permettre aux propriétaires de consolider leurs droits par le travail et la valorisation (aménagement par exemple).

**FIGURE 47**

Auriez-vous fait cet investissement même en l'absence de CF (de TF) ?



*Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 65 parcelles titrées/certifiées possédées par les ménages, objet d'investissement et dont l'investissement a été après la formalisation des droits*

## CONCLUSION

De 2011 à 2015, des investissements sur des parcelles agricoles ont été entrepris par seulement un ménage sur dix et n'ont concerné au total que 4% des parcelles possédées. Ils ont surtout porté sur les rizières. D'après les ménages, ces investissements ont été facilités grâce à un accès aux crédits et aux marchés des intrants ainsi qu'à l'obtention de bons revenus agricoles.

Sans pouvoir le confirmer statistiquement du fait de la taille trop réduite des échantillons (seules 9% des parcelles sont certifiées et seules 3,5% des parcelles en général ont fait l'objet d'un investissement), la sécurisation légale ne semble avoir influencé ni la décision d'investir ni le type d'investissement à réaliser. Les ménages qui ont les possibilités d'investir sont réticents à le faire sur les parcelles sans document mais le font sur les autres parcelles quel que soit le mode de formalisation (petits papiers, certificat, titre). Ils peuvent même parfois investir sur parcelles en situation d'insécurité foncière dans l'objectif d'y conforter leurs droits par la mise en valeur.

Promouvoir et faciliter l'investissement des ménages passent par la mise en place d'un accès aux financements, aux intrants, aux marchés et à des encadrements techniques. La sécurisation foncière peut jouer un rôle dans la création de cet environnement favorable sans que le lien entre sécurisation foncière et investissement ne soit mécanique.



## CHAPITRE 8

---

### CERTIFICATION FONCIÈRE ET ACCES AUX CREDITS





## A. QUESTIONS ET ENJEUX

Pour financer une activité, palier à l'absence de systèmes d'assurance ou pour répondre à un besoin urgent en trésorerie, les ménages malgaches recourent souvent à l'emprunt auprès des voisins, d'un membre de la famille, d'un usurier ou d'une institution de microfinances ; le recours aux banques en milieu rural est très rare. Au niveau des voisins, de la famille ou des usuriers, des garanties sont rarement demandées. Au niveau des institutions de microfinance, le fournisseur s'assure avant d'accorder un crédit que son débiteur a les capacités de remboursement. Pour y parvenir, il collecte, en plus des informations relatives au projet de financement, des données sur les revenus, les ressources mobilières et immobilières, la réputation, les expériences en crédit du demandeur. Malgré cela la situation d'asymétrie d'information et des risques de non remboursement subsistent. Les institutions de microfinance demandent pour cela aux emprunteurs des garanties.

L'absence de garantie est souvent présentée comme faisant obstacle à l'obtention de crédit pour les ménages ruraux. La formalisation légale des droits fonciers permettant la mise en garantie des terres est alors avancée par certains comme solution (voir par exemple De Soto, H. 2005). Cet enchaînement « formalisation légale => mise en garantie => accès aux crédits », source de fortes controverses (Platteau, 1996), a contribué à justifier la politique foncière de reconnaissance légale des droits fonciers dans de nombreux pays, dont Madagascar (MAEP, 2003 ; Deininger et al., 2008).





Effectivement, de fait de son immobilité et de son indestructibilité la terre constitue une garantie potentiellement intéressante mais cette mise en garantie ne peut être effective que si les droits sur la terre sont clairement individualisés, sécurisés et transférables à faibles coûts (Binswanger et Rosenzweig, 1986; Deininger, 2003). La certification foncière répond à ces critères car, comme le titre foncier, le certificat procure les droits de propriété individualisés, sécurisés et transférables à son ou ses détenteurs<sup>1</sup> (Loi n° 2006-031).

**Dans la pratique, la certification a-t-elle favorisé le recours aux crédits ?** Cette question est d'actualité car elle demeure un des moteurs de la mise en œuvre des projets de développement rural appuyant la sécurisation foncière.

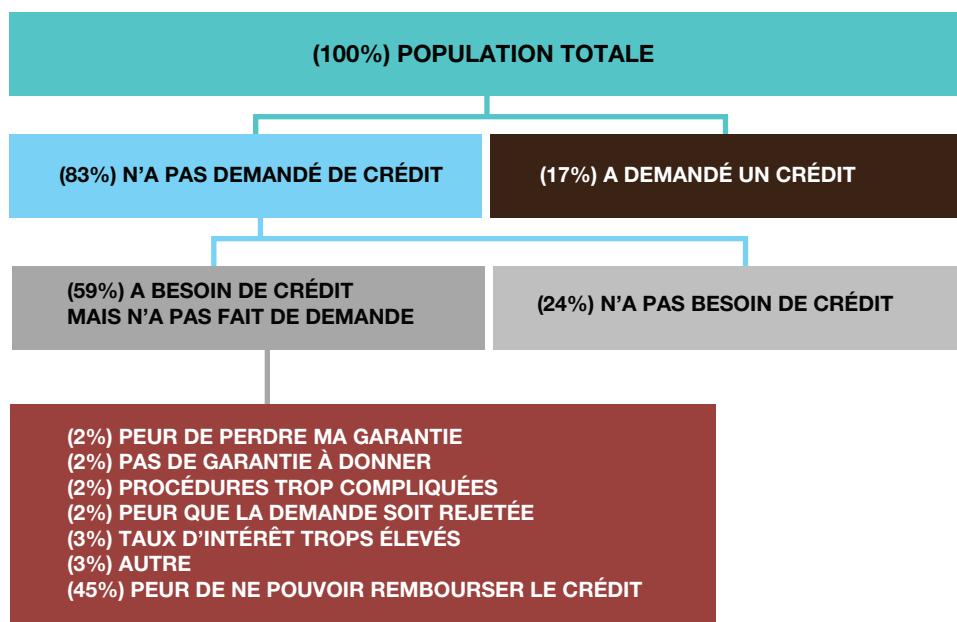
Cette partie analyse l'accès au crédit des ménages au niveau des neuf communes ainsi que la nature des fournisseurs de crédit, des garanties utilisées et des effets de la certification foncière sur l'accès au crédit des ménages.

## **B. LA DISPONIBILITÉ DE GARANTIES N'EST PAS UN FACTEUR BLOCAGE**

Entre 2011 et 2015, 17% des ménages ont pu accéder aux crédits (Figure 48). Si l'on adopte une autre perspective, 83% des ménages n'ont pas demandé de crédit (ou se l'ont vu refusé). Certains n'en ont pas demandé car ils n'en avaient pas besoin (24% des ménages), d'autres ne l'ont pas fait par crainte de ne pas pouvoir le rembourser et de perdre les biens mis en garantie (59%) – ce qui est une source de déshonneur « *Afabaraka* » aux yeux de la société. L'absence de garantie disponible n'est pas, selon les déclarations des ménages et leurs perceptions, le frein principal à la demande de crédit (2% de la population).

**FIGURE 48**

Les facteurs de blocages d'accès aux crédits des ménages



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1834 ménages

1. Notons toutefois qu'au moment de l'enquête de 2015, les procédures de mutation ou de mise en garantie du certificat foncier ne sont pas totalement fixées légalement et sont sources de débat entre les différentes administrations.

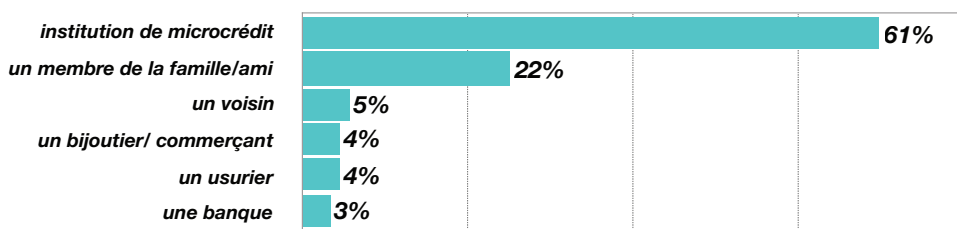
## C. UN ACCÈS AUX CRÉDITS LIMITÉ ET DISPARATE

Entre 2011 et 2015, 17% de ménages ont bénéficié d'un crédit d'une valeur de plus de 50 000Ar. Les crédits ont été octroyés par des institutions de micro finance (61% des crédits), la famille ou les amis (22%)<sup>2</sup> et, dans des proportions moindres, par des banques, des usuriers ou des voisins (Figure 49).

L'accès au crédit varie selon les communes en raison de la présence ou non d'institution financière mais également du dynamisme des projets de développement dans les communes. Une commune comme Manandona abrite trois institutions de microfinance (IMF) tandis que celles de Tsaramasoandro et d'Antsoakomanondro n'en héberge aucune. L'accès aux crédits varie également selon les ménages. Différents paramètres jouent pour un ménage sur la probabilité de demander un crédit (richesse, dotation foncière) ; parmi ceux-là, le fait d'avoir une parcelle certifiée ne semble pas peser.

**FIGURE 49**

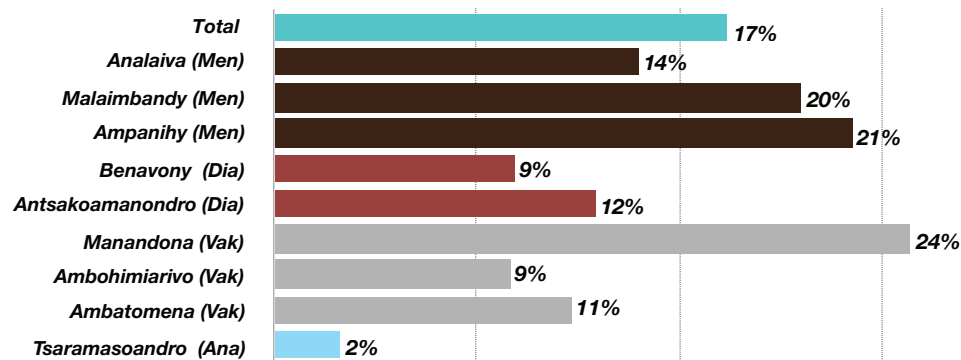
Institutions ou personnes à l'origine des crédits



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 509 crédits.

**FIGURE 50**

Proportion des ménages bénéficiaires de crédits formels et informels par commune (période 2011-2015)



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1834 ménages.



2. La famille ou les voisins sont mobilisés par les ménages pour des besoins quotidiens (inférieur à 10 000 Ar) mais ces sollicitations n'ont pas été forcément déclarées par les ménages au moment de l'enquête.

## D. LES PRATIQUES DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

### 1. Réticence à prendre la terre en garantie

Lors de l'émission des premiers certificats fonciers, le positionnement des institutions financières était mitigé quant à la mise en garantie des parcelles certifiées. Pour les banques primaires, le titre foncier est l'unique document foncier valable pour une mise en hypothèque d'une parcelle et le certificat est refusé. La raison de cette refus relève principalement de la phrase suivante mentionnée dans la loi 2006-031 relative à la certification selon laquelle « les droits de propriété reconnus par le certificat sont opposables aux tiers jusqu'à preuve du contraire » qui crée une fragilité pour le certificat (phrase qui devrait être supprimée conformément à la nouvelle lettre de politique foncière).

Certaines institutions de microfinance refusent également le certificat foncier comme garantie et évoquent comme raisons : leur méconnaissance des procédures de délivrance de certificat foncier, la méconnaissance des agents de guichet foncier des procédures en matière d'hypothèque et de recouvrements judiciaires en cas de défaut de paiement, la contestation de la force probante du certificat foncier par les auxiliaires juridiques (notaires, huissiers), etc.. Ces affirmations montrent que ces institutions de microfinance ne sont pas suffisamment informées sur la valeur du certificat foncier ainsi que sur les procédures et les outils mobilisés et mobilisables avant et après l'émission du certificat.

Au-delà de ces interrogations, une des raisons principales de la faible motivation à utiliser la garantie foncière est que les banques primaires et les institutions de microfinance priorisent l'utilisation de garantie physique non foncière : stock de riz, zébu, charrette, etc. La terre est plus difficile à saisir et à vendre dans le cas d'un défaut de paiement que tous ces autres types de bien, moins sacrés et moins liés à l'identité et à la survie économique du ménage. Cette situation prévaut même pour les parcelles immatriculées.

L'opinion des institutions financières face à la mise en garantie du certificat a cependant évolué. Si pour les banques primaires, leur position reste inchangée, certaines institutions de microfinance commencent à octroyer des crédits avec le certificat foncier comme garantie. Cette nouvelle prise de position découle d'une meilleure compréhension des procédures de certification et du constat d'une augmentation du nombre des ménages qui possèdent un certificat foncier.

#### ENCADRÉ 3 : Interview d'un représentant d'une institution de microfinance qui a accepté récemment le certificat foncier comme garantie, aout 2017

*Actuellement, nous prenons comme gage les certificats fonciers. Avant, nous ne les acceptions pas. On ignorait sa valeur juridique et au niveau des services fonciers, ils refusaient la mise en hypothèque des parcelles certifiées. A l'heure actuelle, la plupart des gens possèdent des certificats fonciers. C'est la raison pour laquelle, on a décidé d'accepter les certificats fonciers comme gage. Nous sommes actuellement en période d'essai. Au niveau de la direction régionale, ils ont sorti des recommandations spécifiques, en particulier la personne possédant un certificat foncier ne peut emprunter une somme supérieure à 1 500 000 Ar.*

### 2. Innovations relatives au foncier

Deux institutions de microfinances sises dans le Vakinankaratra acceptent même les petits papiers comme document d'hypothèque. Une simple signature du chef de fokontany suffit et il n'est pas nécessaire d'avoir un certificat foncier et encore moins un titre foncier. Mais pour bénéficier des crédits plus élevés, les institutions de microfinances encouragent leurs adhérents à certifier leurs parcelles pour pouvoir les proposer comme garantie.

Pour une autre institution de microfinance sise à Ambanja, une simple visite des champs de cacao du demandeur de crédit suffit à garantir le crédit. Il n'est pas nécessaire que le

demandeur fournisse le moindre document qui atteste de ses droits de propriété. Dans ce cas présent, la production potentielle de cacao fait office de garantie.

Quant à la mise en garantie du certificat foncier, les approches sont diverses. Dans le Vakinankaratra, une institution de microfinance fait appel aux services des auxiliaires juridiques (notaires, huissiers) pour établir des contrats de mise en garantie de la terre, pendant que d'autres institutions se contentent d'une copie du certificat foncier ou conservent les certificats pour éviter que le prêteur en fasse une autre utilisation. Au final, l'utilisation du certificat n'est pas standard entre les institutions de microfinance et même entre les agences d'une même institution.

#### **ENCADRÉ 4 : Agent de clientèle de la caisse mobile d'une IMF dans la commune rurale de Manandona, novembre 2015**

*Notre réseau dans le Vakinankaratra accorde des crédits contre les terrains gagés qu'importe le document présenté : titre foncier, certificat foncier voire « petits papiers » (acte de vente, acte de partage, etc.). La moralité du demandeur constitue notre premier critère de validité. Nous évaluons par la suite sa solvabilité et c'est en dernier lieu que nous nous penchons sur la garantie présentée.*

Les entretiens réalisés avec quelques responsables d'organismes de financement révèlent qu'aucune différence majeure n'est relevée lors des remboursements dans le comportement des membres entre ceux ayant obtenu des prêts sous garantie foncière ou sous caution d'autres biens, de même entre ceux qui ont mis en garantie une parcelle certifiée ou immatriculée (Rakotomalala, 2011).

## **E. LES PRATIQUES DES MÉNAGES : UN REFUS DE METTRE EN GARANTIE LA TERRE**

Une faible proportion des ménages ont par le passé mis en gage la terre pour obtenir de l'argent. Les ménages sont réticents à mettre la terre en gage pour trois raisons principales (Figure 51):

- ils ont peur de perdre un bien considéré comme sacré (68%) ;
- la terre est un moyen de production essentiel en milieu rural (20%) ;
- et enfin la terre est un patrimoine familial (10%).

Les ménages qui mettent en garantie le foncier sont parfois ceux qui n'ont pas le choix de mettre d'autre bien comme garantie.

#### **ENCADRÉ 5 : Interview d'une commerçante, membre d'une institution financière et détentrice d'un certificat foncier dans la commune rurale de Manandona, août 2017**

*J'ai fait mon CF en 2011 premièrement pour protéger ma terre, deuxièmement pour faire un prêt. Jusqu'à maintenant, j'ai des avantages avec mon CF. Les gens ici mettent en gage leur zébu mais comme je n'en ai pas, j'ai utilisé mon CF comme garantie. Je n'ai pas de soucis sur ma terre, je me sens sécurisée. Personne ne peut me prendre ma terre.*



**FIGURE 51**

Raisons de non mise en garantie du foncier



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 158 ménages ne voulant pas mettre en garantie la terre

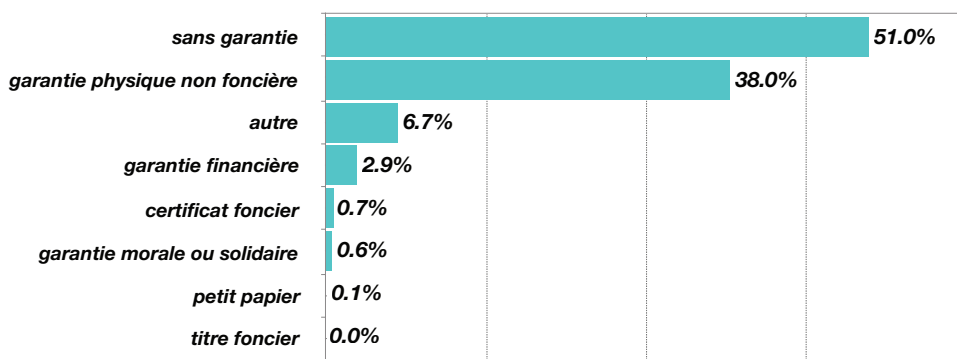
## F. UN FAIBLE USAGE DES GARANTIES FONCIÈRES

Tout fournisseur de crédit confondu (formel et informel), en moyenne, l'utilisation de la garantie foncière concerne à peine 1% des crédits accordés et ce, que les parcelles soient immatriculées, certifiées ou documentées par un petit papier (Figure 52). Cette situation illustre la pratique des fournisseurs de crédit à favoriser les garanties non foncières mais également la réticence des ménages à mettre en garantie la terre.

Pour l'obtention d'un crédit, il est également fréquent qu'il n'y ait pas de garantie. Les crédits sans garantie sont de plus en plus favorisés par les IMF : la valeur des crédits octroyés évolue au fil des années si l'emprunteur est bon payeur. L'octroi du crédit se base principalement sur la moralité du bénéficiaire. De même, aucune garantie n'est demandée quand le crédit est accordé par un voisin, un ami ou un membre de la famille.

**FIGURE 52**

Garanties demandées pour les crédits octroyés



Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 294 crédits



## CONCLUSION

Les facteurs de blocage à l'accès aux crédits des ménages est l'indisponibilité d'offres adéquates (proximité des institutions, taux d'intérêt, procédures, etc.) et la peur des ménages de ne pas pouvoir rembourser le crédit. L'absence de garantie, soulevée dans la littérature comme étant un obstacle majeur à l'obtention de crédit, ne représente qu'un problème mineur pour les ménages enquêtés.

Quant à la mise en garantie du foncier, les institutions financières comme les ménages y sont réticents. Pour les ménages, mettre la terre en garantie c'est prendre le risque de perdre un bien qui a une valeur économique et sacrée trop importante. Pour les agences de financement, la terre est un bien difficile à saisir et à vendre pour être priorisé comme garantie. Cette situation est valable quel que soit le niveau de documentation de la parcelle et le type de formalisation légale, certificat ou titre foncier.

Une tendance vers d'avantage de valorisation des certificats fonciers comme garantie s'observe au niveau des institutions financières. Ces dernières, dont certaines sont en phase d'essai, souhaiteraient le renforcement juridique effectif de la valeur du certificat dans les textes qui régissent les propriétés privées non titrées ainsi que la consolidation des outils de conservation et de gestion des certificats fonciers au niveau des guichets fonciers.

Promouvoir une sécurisation foncière est positif pour les propriétaires mais considérer que cette sécurisation foncière peut induire mécaniquement un accès aux crédits par la mise en garantie de la terre est erroné. L'amélioration de l'accès au crédit des ménages ruraux passe tout d'abord par la mise en place d'une institution financière de proximité proposant des offres attrayantes pour les ménages et par une meilleure information auprès des ménages sur les formules accessibles à leurs capacités.



## BIBLIOGRAPHIE

- Ali, D. A., Deininger, K., & Duponchel, M. 2016. *Using administrative data to assess the impact and sustainability of Rwanda's land tenure regularization.*
- Andriamanalina, B.S., Andrianirina-Ratsialonana, R., Burnod, P. (2013), « *Métayage et fermage : quels logiques et enjeux au niveau local ?* », *Landscape*, n° 9, p. 1-24.
- Atwood, D.A., 1990. *Land registration in Africa : the impact on agricultural production.* *World Dev.* 18 (5), 659–671.
- Belières, J.-F., Burnod, P., Rasolofo, P., Sourisseau, J.-M. (2016), « *L'illusion de l'abondance : enjeux fonciers agricoles dans le Vakinankaratra à Madagascar* », in D. Pesche et al. (éd.), *Une nouvelle ruralité émergente. Regards croisés sur les transformations rurales africaines*, Montpellier, Cirad, Nepad, p. 56-57.
- Bellemare, M. F. 2009. « *Sharecropping, Insecure Land Rights and Land Titling Policies : A Case Study of Lac Alaotra, Madagascar.* » *Development Policy Review* 27 (1) : 87–106.
- Boue, C. (2013) : « *Changement institutionnel et pratiques de sécurisation des droits fonciers. Le cas d'une commune rurale des hautes terres malgaches (Faratsiho).* » Thèse de Doctorat. EDEG, Montpellier : Montpellier SupAgro.
- Burnod P., Gubert F., Rakotomalala H., Saint-Macary C., 2017. « *After 10 Years of Land Reform in Madagascar: Is the Process of Land Certification Massive and Inclusive ?* » *World Bank Conference on Land and Poverty*, 20-25 March 2017, Washington DC USA.
- Burnod, P., Rakotomalala, H., Andriamanalina, B.S., Di Roberto, H.. 2016. « *Composer entre la famille et le marché à Madagascar. Évolution de l'accès des jeunes agriculteurs à la terre.* » *Afrique Contemporaine* 259 (3): 23–39.
- Burnod, P., Ratsialonana- Andrianirina R., Boue C., Gubert F., Andrianirina N., Rabeantoandro R., Rakoto-Tiana N., Vaillant J. 2014. « *La certification foncière au niveau des ménages ruraux à Madagascar : perception et effets. Situation En 2011.* » Antananarivo : Observatoire du Foncier.
- Charmes, J.. 1975. « *Métayage et Capitalisme Agraire Sur Les Périmètres Nord de La Somalac.* » *Cahier ORSTOM, Série Sciences Humaines* 12 (3) : 259–82.
- Colin J.-Ph., 2017. *Émergence et dynamique des marchés fonciers ruraux en Afrique sub-saharienne.* *Cahiers du Pôle Foncier*, n°18.
- Colin, J.-Ph, Le Meur, P.-Y., Leonard, E. 2009. *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris: Karthala.
- Deininger, K., Ali, DA., Holden, S., Zevenbergen, J. 2008. *Rural Land Certification in Ethiopia: Process, Initial Impact, and Implications for Other African Countries*, *World Development*, 36 (10): 1786–1812.
- Droy, I., Bidou J.E., Rasolofo P. 2010. « *Pauvreté et Sécurisation Foncière : Les Atouts et Incertitudes D'une Gestion Décentralisée À Madagascar.* » *Taloha* (19).
- Esoavelomandroso, M. 1982. « *A propos des groupes paysans en Imerina (1794-1810).* » *OmalySyAnio* (Hier et Aujourd'hui). *Revue d'Etudes Historiques* (15) : 19–32.
- Evers, S. J. T. M. 2005. *Trumping the Ancestors: The Challenges of Implementing a Land Registration System in Madagascar, Competing Jurisdictions: Settling Land Claims in Africa*, Evers, S. J. T. M., Spierenburg, Marja J. and Harry Wels (eds.), Leiden: Brill Academic Publishers : 223-242.
- ILC, PLAAS, SIF, HARDI, FVTM, Réseau SOA, FOFIFA, 2011. *Promoting women's access to and control over land in the central highlands of Madagascar.* Rome : International Land Coalition.
- Jacoby, H. G., and B. Minten. 2007. « *Is Land Titling in Sub-Saharan Africa Cost-Effective ? Evidence from Madagascar.* » *The World Bank Economic Review* 21 (3): 461–85.
- Labzaé, M. 2016. *Le fédéralisme ethnique au prisme de la formalisation des droits fonciers: le cas de la zone Majang (Gambella).* *Politique africaine*, (2), 101-120.
- Lavigne Delville Ph. dir., 1998, « *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité.* » Paris: Ministère de la Coopération/Karthala.

**Ministère d'État en charge des Projets présidentiels, de l'Aménagement du Territoire et de l'Équipement (MEPATE)**, 2014. Arrêté n° 24-731 du 31/07/14 fixant les mesures relatives à la gestion du domaine privé de l'État.

**Ottino, P.** 1998. « *Les champs de l'ancestralité à Madagascar. Parenté, alliance et patrimoine* ». Paris : Karthala-Orstom.

**Platteau, J.-Ph.** 1996. « *The evolutionary theory of land rights as applied to sub-Saharan Africa : a critical assessment* ». *Development and change*, vol. 27 (1) : 29-86

**Radzik, L.** 2015. « *Accès à la terre des jeunes exploitants agricoles : cas des communes d'Ampanihy et Ankilizato dans le Menabe* », rapport IFAD/AD2M/Observatoire du foncier/Agreenium/Agro ParisTech/CIRAD.

**Raison, J.-P.** 1991. « *Dynamismes ruraux et contrastes fonciers dans Madagascar en crise*. » *Tiers-Monde* 32 (128) : 901-15.

**Rakotomalala H.**, 2011. « *Etude des opportunités d'utilisation du Certificat Foncier comme garantie auprès des institutions financières dans la commune d'Amparafaravola* », Mémoire de fin d'étude pour l'Obtention du diplôme d'Ingénieur Agronome. Université d'Antananarivo - Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques, Juin 2011. 87p

**SAHA**, Observatoire du Foncier, SIF, HARDI, EFA, SLU, FV'TM, 2011. « *Propositions d'amélioration de la politique et des stratégies dans la réforme foncière* » Antananarivo-Madagascar,

**Sjaastad, E., Bromley, W.** 1997. « *Indigenous Land Rights in Sub-Saharan Africa: Appropriation, Security and Investment Demand* ». *World Development* 25 (4): 549-62.

**Teyssier A., Andrianiriana-Ratsialonana R., Razafindralambo, R., Razafindrakoto, Y.** 2009. « *Décentralisation de la gestion des terres à Madagascar: processus, enjeux et perspectives d'une nouvelle politique foncière* », in Colin J.-P. et al. Les politiques de reconnaissance des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales, Paris : IRD Karthala: 273-297.

**Zombre, U.** 2013. « *Marché du crédit et marché de la terre à Madagascar : interfaces et implications pour le développement agricole*. » Thèse de Doctorat. EDEG, Montpellier : Montpellier, SupAgro.

## ANNEXE 1 : PONDÉRATION DE L'ÉCHANTILLON

Pour l'enquête de 2011, les ménages demandeurs de certificat foncier ont été surreprésentés lors de l'enquête d'évaluation d'impact de la réforme foncière. Alors qu'ils représentent entre 2 et 30% des ménages selon les différentes communes, l'échantillonnage a été réalisé de façon à obtenir environ 30% de demandeurs dans l'échantillon enquêté. Il a donc été important de tenir compte de cette surreprésentation dans les analyses du présent rapport, pour obtenir des statistiques représentatives de la population des communes enquêtées (Burnod et al, 2014).

En prenant en considération l'ajustement de l'échantillon de 2015 par rapport à celui de 2011 mais également le nombre de certificat foncier émis au niveau des communes étudiées au moment de l'enquête de 2015, des réajustements ont été faits au niveau des poids utilisés pour l'exploitation des données collectées en 2015. Les poids d'échantillonnage ayant été utilisés dans les statistiques descriptives et régressions du rapport, le cas échéant.

Dans l'ensemble du rapport, l'échantillon à partir duquel sont calculées les statistiques descriptives est indiqué en note sous les tableaux. Il s'agit de chiffres extrapolés, c'est-à-dire après pondération des demandeurs et des non-demandeurs permettant de s'approcher d'un échantillon représentatif. Sauf indication contraire, le nombre d'observations n'est donc généralement pas inclus dans les tableaux car, après pondération, les pourcentages ne « correspondent » plus aux nombre d'observations et cela pourrait induire en erreur le lecteur.

COMMUNE	ÉCHANTILLON DE 2011		ÉCHANTILLON DE 2015	
	POIDS DES MÉNAGES QUI AVAIENT FAIT DES DEMANDES DE CF EN 2011	POIDS DES MÉNAGES QUI N'AVAIENT PAS FAIT DES DEMANDES DE CF EN 2011	POIDS DES MÉNAGES QUI AVAIENT FAIT DES DEMANDES DE CF EN 2011	POIDS DES MÉNAGES QUI N'AVAIENT PAS FAIT DES DEMANDES DE CF EN 2011
Tsaramasoandro (Ana)	3	13	3	13
Ambatomena (Vak)	4	26	4	41
Ambohimiarivo (Vak)	2	9	2	14
Manandona (Vak)	6	13	5	20
Antsakoamanondro (Dia)	3	13	3	20
Benavony (Dia)	2	3	2	3
Ampanihy (Men)	5	20	4	32
Malaimbandy (Men)	8	168	7	297
Analaiva (Men)	12	27	9	42

On attribue ensuite ces poids aux ménages enquêtés en fonction de son statut en 2011 à savoir si le ménage avait fait une demande de certificat foncier en 2011 ou non.



## ANNEXE 2 : CARACTÉRISTIQUES ET PROPORTION DES PARCELLES OBJETS DE CRAINTES

	PARCELLE AVEC CRAINTE(%)	PARCELLE SANS CRAINTE(%)	TOTAL (%)
<b>Superficie</b>			
<100 m <sup>2</sup>	94.16	5.84	100.00
100 à 500m <sup>2</sup>	91.59	8.41	100.00
500 à 1000m <sup>2</sup>	93.33	6.67	100.00
1000à 5000	90.50	9.50	100.00
5000 à 10000m <sup>2</sup>	89.14	10.86	100.00
>10000m <sup>2</sup>	86.82	13.18	100.00
<b>Propriétaire</b>			
monsieur	88.61	11.39	100.00
madame	89.46	10.54	100.00
monsieur et madame	92.79	7.21	100.00
famille (indivision) et autre	82.19	17.81	100.00
autre	100.00	0.00	100.00
<b>Accès foncier</b>			
achat	92.53	7.47	100.00
héritage	90.13	9.87	100.00
donation	91.58	8.42	100.00
mise en valeur	85.09	14.91	100.00
<b>Faire valoir</b>			
Direct	90.71	9.29	100.00
Indirect	83.27	16.73	100.00
<b>Usage</b>			
habitat	88.03	11.97	100.00
mixte (habitat + culture	95.20	4.80	100.00
riz	90.65	9.35	100.00
autre culture annuelle	92.00	8.00	100.00
culture pérenne	81.04	18.96	100.00
pâturage	95.52	4.48	100.00
jachère	83.40	16.60	100.00
reboisement	94.29	5.71	100.00
Autre	98.00	2.00	100.00

## ANNEXE 3 : CARACTÉRISTIQUES DES MÉNAGES ET PERCEPTION D'UNE CRAINTE

	AUCUN SENTIMENT DE CRAINTE SUR LES PARCELLES POSSÉDÉES (%)	SENTIMENT DE CRAINTE SUR AU MOINS UNE PARCELLE (%)	TOTAL (%)
<b>Genre du chef de ménage</b>			
féminin	75.82	24.18	100.00
masculin	79.67	20.33	100.00
<b>Origine du chef de ménage</b>			
autochtone	82.79	17.21	100.00
Migrant de l'ethnie majoritaire	66.83	33.17	100.00
Migrant de l'ethnie minoritaire	83.16	16.84	100.00
<b>Niveau de scolarisation du chef de ménage</b>			
jamais scolarisé ou maternelle	85.46	14.54	100.00
primaire	81.94	18.06	100.00
collège	66.20	33.80	100.00
lycée	82.27	17.73	100.00
université	49.31	50.69	100.00
technique/professionnelle	100.00	0.00	100.00
<b>Tranche d'âge du chef de ménage</b>			
20-30	75.76	24.24	100.00
30-40	76.76	23.24	100.00
40-50	75.61	24.39	100.00
50-60	83.50	16.50	100.00
60 and +	82.06	17.94	100.00
<b>Tercile des scores de richesse actifs du ménage</b>			
t1	80.41	19.59	100.00
t2	85.01	14.99	100.00
t3	70.17	29.83	100.00

## ANNEXE 4 : CARACTÉRISTIQUES DES PARCELLES EN FVI

POURCENTAGE EN LIGNE (%)						
MODE D'ACCÈS	MÉTAYAGE	LOCATION	PRÊT	DÉLÉGATION DE DROITS	AUTRE	TOTAL
<b>Usage</b>						
habitat	0.03	5.25	43.22	47.49	4.00	100
mixte (habitat + culture)	7.60	2.34	62.57	27.49	0.00	100
riz	22.78	37.62	14.91	22.74	1.95	100
autre culture annuelle	9.53	14.48	45.43	30.42	0.13	100
culture pérenne	9.18	15.31	53.06	5.10	17.35	100
jachère	0.00	0.00	0.00	0.00	100	100
reboisement	0.00	0.00	2.38	55.65	41.96	100
autre	0.00	72.09	27.91	0.00	0.00	100
<b>Superficie</b>						
<100 m2	6.33	10.15	28.13	46.37	9.02	100
100 à 500m <sup>2</sup>	8.21	19.98	32.32	39.14	0.35	100
500 à 1000m <sup>2</sup>	24.50	20.36	17.09	30.68	7.36	100
1000à 5000	19.01	36.60	23.46	20.89	0.04	100
5000 à 10000m <sup>2</sup>	25.14	36.68	16.66	18.35	3.17	100
>10000m <sup>2</sup>	13.30	26.22	30.93	26.74	2.81	100
<b>Sécurisation</b>						
Quittance d'impôts	23.96	39.27	10.82	25.46	0.50	100
aucun papier	9.78	23.01	28.00	38.93	0.28	100
certificat	50.86	10.35	34.96	3.83	0.00	100
petit papier	14.71	27.58	25.07	29.25	3.39	100
titre	16.02	37.57	23.20	23.20	0.00	100
<b>total</b>	15.72%	26.87%	25.40%	29.06%	2.95%	100

Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1142 parcelles prise sous faire-valoir indirect

POURCENTAGE EN COLONNE (%)						
MODE D'ACCÈS	MÉTAYAGE	LOCATION	PRÊT	DÉLÉGATION DE DROITS	AUTRE	TOTAL
<b>Usage</b>						
habitat	0.04	3.97	34.56	33.16	27.52	20.29
mixte (habitat + culture)	0.23	0.04	1.19	0.45	0.00	0.48
riz	90.50	87.45	36.69	48.87	41.33	62.47
autre culture annuelle	9.07	8.06	26.77	15.66	0.67	14.96
culture pérenne	0.16	0.16	0.58	0.05	1.62	0.28
jachère	0.00	0.00	0.00	0.00	15.43	0.46
reboisement	0.00	0.00	0.09	1.81	13.43	0.94
autre	0.00	0.32	0.13	0.00	0.00	0.12
<b>Superficie</b>						
<100 m <sup>2</sup>	5.13	4.83	14.11	20.44	38.95	12.78
100 à 500m <sup>2</sup>	10.21	14.60	24.87	26.46	2.29	19.60
500 à 1000m <sup>2</sup>	9.64	4.71	4.16	6.56	15.43	6.20
1000à 5000	22.80	25.80	17.42	13.62	0.29	18.91
5000 à 10000m <sup>2</sup>	34.73	29.78	14.25	13.78	23.33	21.77
>10000m <sup>2</sup>	17.49	20.28	25.18	19.13	19.71	20.74
<b>Sécurisation</b>						
Quittance d'impôts	2.58	2.47	0.72	1.48	0.29	1.69
aucun papier	5.01	6.90	8.88	10.79	0.76	8.05
certificat	11.16	1.33	4.75	0.45	0.00	3.45
petit papier	80.74	88.59	85.19	86.87	98.95	86.30
titre	0.52	0.71	0.46	0.41	0.00	0.51
<b>total</b>	100	100	100	100	100	100

Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1142 parcelles prise sous faire-valoir indirect

## ANNEXE 5 : CARACTÉRISTIQUES DES PARCELLES ACHETÉES

MODE D'ACQUISITION	EN COLONNE (%)	EN LIGNE (%)				
	ACHAT	ACHAT	HÉRITAGE	DONATION	MISE EN V	TOTAL
<b>Superficie</b>						
<100 m <sup>2</sup>	5,8	26.02	54.19	4.77	15.02	100.00
100 à 500m <sup>2</sup>	21,1	28.46	59.99	6.66	4.89	100.00
500 à 1000m <sup>2</sup>	11,2	28.46	63.60	1.99	5.96	100.00
1000à 5000	23,3	33.92	57.61	0.86	7.60	100.00
5000 à 10000m <sup>2</sup>	18,7	37.52	48.17	2.05	12.26	100.00
>10000m <sup>2</sup>	19,9	29.74	48.19	1.70	20.38	100.00
Total	100					
Moyenne (m <sup>2</sup> )		5 065	5 151	2 883	9 630	5 534
<b>Propriétaire</b>						
monsieur	34,2	22.37	58.76	2.68	16.19	100.00
madame	7,5	20.77	75.16	2.27	1.80	100.00
monsieur et madame	58,3	44.60	45.12	3.48	6.81	100.00
famille (indivision)	0	0.00	97.50	2.50	0.00	100.00
autre	0	0.00	85.58	14.42	0.00	100.00
	100					
<b>Usage</b>						
habitat	21,6	30.10	51.84	6.25	11.80	100.00
mixte (habitat + culture)	1,1	14.25	77.47	1.54	6.74	100.00
riz	49,4	36.47	54.60	1.40	7.54	100.00
autre culture annuelle	21,2	23.67	59.48	2.59	14.26	100.00
culture pérenne	2,1	33.59	46.64	10.24	9.53	100.00
pâturage	1,5	71.00	7.68	2.35	18.98	100.00
jachère	1,4	37.20	43.45	1.19	18.16	100.00
reboisement	1,6	33.65	51.83	0.10	14.42	100.00
autre	0,2	62.00	35.33	0.00	2.67	100.00
<b>Total</b>	100	31.11	55.26	2.97	10.67	100.00

Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 7874 possédées par les ménages enquêtés.



## ANNEXE 6 : CARACTÉRISTIQUES DES MÉNAGES QUI INVESTISSEMENT

	POURCENTAGE EN LIGNE (%)			POURCENTAGE EN COLONNE (%)		
	N'A PAS INVESTI	A INVESTI	TOTAL	N'A PAS INVESTI	A INVESTI	TOTAL
<b>Bénéficiaire de crédit</b>						
Non bénéficiaire	91,53	8,47	100	86,04	61,52	83,23
Bénéficiaire	73,7	26,3	100	13,96	38,48	16,77
				100	100	100
<b>Niveau de scolarisation du chef de ménage</b>						
jamais scolarisé ou m	90,18	9,82	100	23,4	19,68	22,97
primaire	89	11	100	49,31	47,07	49,05
collège	89,52	10,48	100	19,02	17,2	18,81
lycée	86,6	13,4	100	6,97	8,34	7,13
université	53,81	46,19	100	1,16	7,71	1,91
technique/professionnel	100	0	100	0,14	0	0,12
				100	100	100
<b>tranche d'âge du chef de ménage</b>						
20-30	79,43	20,57	100	5,84	11,69	6,51
30-40	86,61	13,39	100	22,99	27,45	23,5
40-50	91,28	8,72	100	24,42	18,03	23,69
50-60	84,82	15,18	100	22,08	30,52	23,05
60 and +	93,94	6,06	100	24,67	12,3	23,25
				100	100	100
<b>Tercile du score de richesse actif</b>						
tercile1	90,18	9,82	100	39,79	33,48	39,07
tercile2	90,42	9,58	100	34,66	28,37	33,94
tercile3	83,81	16,19	100	25,55	38,15	26,99
				100	100	100
<b>Origine du chef de ménage</b>						
autochtone	88,67	11,33	100	69,49	68,61	69,39
Migrant mais						
de l'ethnie majoritaire	90,83	9,17	100	23,2	18,09	22,61
Migrant mais						
de l'ethnie minoritaire	80,95	19,05	100	7,31	13,3	8
				100	100	100
<b>Variation de la condition de vie du ménage entre 2011 et 2015</b>						
en baisse	91,13	8,87	100,00	41,21	30,98	40,04
Constant	91,41	8,59	100,00	28,54	20,72	27,64
En amélioration	82,87	17,13	100,00	30,25	48,30	32,32
Total	88,54	11,46	100	100	100	100

Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 1834 ménages enquêtés.

## ANNEXE 7 : CARACTÉRISTIQUES DES PARCELLES OBJET D'INVESTISSEMENTS

	AVEC INVESTISSEMENTS	SANS INVESTISSEMENTS	TOTAL
<b>Propriétaire</b>			
monsieur	3.67	96.33	100.00
madame	1.64	98.36	100.00
monsieur et madame	2.59	97.41	100.00
famille (indivision) et autre	6.88	93.13	100.00
autre	14.42	85.58	100.00
<b>Sécurisation</b>			
Quittance d'impôts	2.93	97.07	100.00
aucun papier	2.48	97.52	100.00
certificat	4.90	95.10	100.00
petit papier	4.12	95.88	100.00
titre	6.83	93.17	100.00
<b>Superficie</b>			
<100 m2	4.41	95.59	100.00
100 à 500m <sup>2</sup>	2.43	97.57	100.00
500 à 1000m <sup>2</sup>	2.05	97.95	100.00
1000à 5000	4.06	95.94	100.00
5000 à 10000m <sup>2</sup>	4.00	96.00	100.00
>10000m <sup>2</sup>	3.97	96.03	100.00
<b>Faire-valoir</b>			
Faire valoir direct	3.55	96.45	100.00
Faire valoir indirect	1.01	98.99	100.00
Accès foncier			
achat	4.07	95.93	100.00
héritage	2.43	97.57	100.00
donation	5.95	94.05	100.00
mise en valeur	2.33	97.67	100.00
<b>Perception sécurité foncière</b>			
Parcelle sans perception de crainte	3.55	96.45	100.00
Parcelle avec perception de crainte	2.42	97.58	100.00
Parcelle non objet de contestation	3.45	96.55	100.00
Parcelle objet de contestation	3.80	96.20	100.00
<b>Usage</b>			
habitat	4.16	95.84	100.00
mixte (habitat + culture	5.66	94.34	100.00
riz	4.45	95.55	100.00
autre culture annuelle	1.02	98.98	100.00
culture pérenne	2.30	97.70	100.00
pâturage	0.00	100.00	100.00
jachère	0.75	99.25	100.00
reboisement	6.22	93.78	100.00
Autre	12.15	87.85	100.00

Note : Chiffres extrapolés à partir d'un échantillon de 8764 parcelles possédées et exploitées par les ménages enquêtés.

## ANNEXE 8 : DIFFÉRENCE DE LA MOYENNE SUR LE FAIT D'INVESTIR PAR MODE DE SÉCURISATION

MODE DE SÉCURISATION	PARCELLE OBJET D'INVESTISSEMENT			
	OUI (1)	NON (2)	DIFF : OUI - NON	SIGNIFICATIVITÉ
Quittance	0,18	0,22	- 0,05	**
Aucun pap	0,20	0,32	- 0,13	***
Certificat	0,38	0,23	0,15	***
Petit pa 0,20	0,21	- 0,00		
Titre	0,05	0,02	0,03	***

Chiffres non extrapolés à partir d'un échantillon de 7874 parcelles possédées par les ménages enquêtés (1) 271 parcelles objet d'investissement, (2) 7603 parcelles sans investissement. Significativité : \*\*\* à 1%, \*\* à 5%, \* à 10%

- Il y a significativement moins d'investissement sur les parcelles sans papier que sur les parcelles avec document ;
- Il n'y a aucune différence significative d'investissement entre les parcelles avec petit papier et les parcelles sans petit papier ;
- Il y a significativement plus d'investissement sur les parcelles avec CF que sur les parcelles sans CF ;
- Il y a significativement plus d'investissement sur les parcelles avec TF que sur les parcelles sans TF.

## ANNEXE 9 : DÉTERMINANT DE LA PROBABILITÉ DE FRÉQUENTER UN GUICHET FONCIER. RÉGRESSIONS PROBIT

ORIGINE (REF : AUTOCHTONE)		
Migrant Majoritaire	0,109	
	(0,130)	
Migrant Minoritaire	0,083	
	(0,125)	
Niveau de Scolarisation	0,075	
	(0,048)	
Femme chef de ménage	- 0,109	
	(0,110)	
Age du chef de ménage	0,014	***
	(0,003)	
Superficie totale possédée(en ha)	0,057	***
	(0,012)	
Score de richesse du ménage (actif)	0,200	***
	(0,024)	
Ménage ayant une crainte sur son foncier	- 0,104	
	(0,110)	
Ménage ayant un conflit foncier	0,338	**
	(0,149)	

COMMUNE (REF : ANALAIVA)		
Malaimbandy	0,786	***
	(0,256)	
Ampanihy	- 0,005	
	(0,384)	
Benavony	0,239	
	(0,333)	
Antsakoamanondro	1,466	***
	(0,263)	
Manandona	0,799	***
	(0,220)	
Ambohimiarivo	0,099	
	(0,264)	
Ambatomena	- 0,337	
	(0,337)	
Tsaramasoandro	0,320	
	(0,420)	
	- 1,129	***
	(0,252)	

Note : Ecart-type en parenthèses. \*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ . Indicatrices fokontany incluses dans toutes les régressions. La régression est basée sur les 1585 ménages ayant connaissance de l'existence du guichet foncier dans leur commune, où la variable dépendante prend la valeur 1 si le ménage a fréquenté au moins une fois le guichet foncier, 0 sinon.

- La richesse du ménage en termes d'actifs et de la superficie foncière possédée ont chacun un impact positif sur la visite du guichet foncier. Plus le ménage dispose d'un patrimoine foncier important, plus il est probable qu'il se rende au guichet foncier
- L'origine géographique du ménage (migrant/autochtone), son niveau de scolarisation et le genre du chef de ménage n'ont pas d'effet sur la visite du GF. Par contre la propension à s'y rendre dépend de l'âge du chef de ménage: elle s'accroît avec l'âge ;
- La probabilité de se rendre au guichet foncier est positivement corrélée à l'expérience d'un conflit foncier des ménages ;
- Quelques forts effets Commune au niveau de la probabilité de se rendre au guichet : Malaimbandy, Antsakoamanondro, Manandona (cohérent avec les statistiques descriptives). Pour Manandona, il s'agit des opérations soutenues OCAI ensuite par Matoy, Malaimbandy a bénéficié d'une opération de certification des parcelles nouvellement irriguées par AD2M, l'AGF d'Antsakoamanondro a quant à lui bénéficié du financement du PLAE.

## ANNEXE 10 : DÉTERMINANT DE LA PROBABILITÉ D'AVOIR FAIT UNE DEMANDE DE CERTIFICAT FONCIER. RÉGRESSIONS PROBIT

ORIGINE (REF : AUTOCHTONE)		
MIGRANT MAJORITAIRE	- 0,065	
	(0,119)	
MIGRANT MINORITAIRE	0,160	
	(0,111)	
NIVEAU DE SCOLARISATION	0,015	
	(0,042)	
FEMME CHEF DE MENAGE	- 0,114	
	(0,099)	
AGE DU CHEF DE MENAGE	0,008	***
	(0,002)	
SUPERFICIE TOTALE POSSEDEE(EN HA)	0,036	***
	(0,010)	
SCORE DE RICHESSE DU MENAGE (ACTIF)	0,167	***
	(0,021)	
MENAGE AYANT UNE CRAINTE SUR SON FONCIER	- 0,313	***
	(0,104)	
MENAGE AYANT UN CONFLIT FONCIER	0,203	
	(0,135)	

COMMUNE (REF: ANALAIVA)		
MALAIMBANDY	0,539	**
	(0,235)	
AMPANIHY	0,102	
	(0,340)	
BENAVONY	0,300	
	(0,291)	
ANTSAKOAMANONDRO	1,023	***
	(0,219)	
MANANDONA	0,736	***
	(0,207)	
AMBOHIMARIVO	- 0,683	**
	(0,286)	
AMBATOMENA	- 1,146	***
	(0,399)	
TSARAMASOANDRO	1,215	***
	(0,435)	
CONSTANT	- 0,888	***
	(0,233)	

Note : Ecart-type en parenthèses. \*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ . Indicatrices fokontany incluses dans toutes les régressions. La régression est basée sur l'ensemble de l'échantillon, où la variable dépendante prend la valeur 1 si le ménage a demandé au moins un certificat foncier, 0 sinon.



- La richesse du ménage en termes d'actifs et de la superficie foncière possédée ont chacun un impact positif sur la probabilité d'avoir fait une demande de certificat foncier. Plus le ménage dispose d'un patrimoine foncier important, plus il est probable qu'il demande un certificat foncier ;
- Quelques forts effets Commune au niveau de la probabilité de faire une demande de certificat foncier : Tsaramasoandro. Un nouveau AGF a relancé les activités du guichet foncier en 2013 après que l'ancien ait mal géré les demandes de certificat foncier ;

## ANNEXE 11 : DÉTERMINANTS DE LA CERTIFICATION D'UNE PARCELLE, OLS AVEC EFFET FIXE MÉNAGE

Distance de la parcelle (en h)	- 0,051	***
	(0,011)	
Distance <sup>2</sup> de la parcelle (en h)	0,003	***
	(0,001)	
Superficie <sup>2</sup> (ha)	0,062	***
	(0,009)	
Superficie (ha)	- 0,001	*
	(0,001)	

### MODE D'ACQUISITION (REF : HÉRITAGE)

achat	0,090	***
	(0,013)	
donation	0,101	***
	(0,037)	
mise en valeur	0,062	***
	(0,022)	

### EMPLACEMENT (REF : PLAINE/BAS FOND)

Bai-boho	- 0,072	***
	(0,024)	
Gradin/terrasse	0,096	
	(0,087)	
Tanety	- 0,087	***
	(0,022)	
Colline	- 0,071	**
	(0,031)	
Faire -valoir indirect	0,006	
	(0,028)	

**USAGE (REF : RIZIÈRE)**

habitat	- 0,024	
	(0,024)	
mixte (habitat + culture)	0,034	
	(0,030)	
autre culture annuelle	- 0,035	
	(0,022)	
culture pérenne	0,039	
	(0,031)	
pâturage	- 0,049	
	(0,076)	
jachère	- 0,093	
	(0,067)	
reboisement	0,044	
	(0,033)	
autre	- 0,263	**
	(0,106)	

**PROPRIÉTAIRE (REF : MONSIEUR)**

Madame	0,055	*
	(0,031)	
monsieur et madame	0,008	
	(0,022)	
famille (indivision)	- 0,359	***
	(0,075)	
Autre	0,069	
	(0,214)	
Parcelle avec crainte	- 0,198	***
	(0,027)	
Parcelle ayant eu un conflit	0,221	***
	(0,035)	
Constant	0,250	***
	(0,016)	

Notes : Ecarts-type entre parenthèses, \*  $p < 0,1$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*\*\*  $p < 0,01$ , Régressions OLS avec effet fixe ménage, Les parcelles immatriculées sont exclues de la régression, La variable dépendante est égale à 1 si une demande certificat a été faite sur la parcelle,

- Les parcelles achetées, reçues en donation et mises en valeur sont plus susceptibles d'être certifiées que celles héritées ;
- par rapport aux rizières, les parcelles d'habitation, d'autres cultures annuelles ou pérennes, les jachères et les parcelles reboisement les pâturages sont moins certifiés (cohérent avec les statistiques descriptives) ;
- les parcelles détenues par Madame ont une plus grande probabilité d'être certifiée que celles détenues par Monsieur. Par contre la probabilité d'être certifiée décroît pour les parcelles au nom de la famille ;
- Par rapport au bas fond, les parcelles sur tanety et sur colline ont une probabilité plus faible d'être certifiées ;
- Le fait de percevoir une crainte sur une parcelle ne semble pas jouer positivement sur le fait de demander un certificat foncier. Par contre les parcelles avec une expérience passé de conflit ont tendance à être certifier.

## ANNEXE 12 : DÉTERMINANTS DE LA PERCEPTION D'UNE CRAINTE SUR UNE PARCELLE, OLS AVEC EFFET FIXE MÉNAGE

Distance de la parcelle (en h)	0,004	
	(0,006)	
Distance <sup>2</sup> de la parcelle (en h)	- 0,000	
	(0,000)	
Superficie <sup>2</sup> (ha)	- 0,000	
	(0,003)	
Superficie (ha)	- 0,000	
	(0,000)	

### MODE D'ACQUISITION (REF : HÉRITAGE)

achat	- 0,009	
	(0,007)	
donation	- 0,005	
	(0,019)	
mise_en_valeur	0,029	***
	(0,011)	

### EMPLACEMENT (REF : PLAINE/BAS FOND)

Baiboho	0,028	**
	(0,012)	
Gradin/terrasse	0,041	
	(0,045)	
Tanety	- 0,008	
	(0,011)	
Colline	0,039	**
	(0,016)	
Faire -valoir indirect	- 0,020	
	(0,014)	

### USAGE (REF : RIZIÈRE)

habitat	- 0,028	*
	(0,012)	
mixte (habitat + culture)	0,005	
	(0,015)	
autre culture annuelle	0,003	
	(0,011)	
culture pérenne	0,012	
	(0,016)	
pâturage	0,048	
	(0,038)	
jachère	0,067	**
	(0,034)	

USAGE (REF : RIZIÈRE)		
reboisement	0,004	
	(0,016)	
autre	0,037	
	(0,051)	

PROPRIÉTAIRE (REF : MONSIEUR)		
Madame	0,024	
	(0,016)	
monsieur et madame	0,021	**
	(0,011)	
famille (indivision)	0,098	***
	(0,036)	
Autre	0,026	
	(0,109)	

SÉCURISATION (REF : AUCUN DOCUMENT)		
Quittance d'impôt	- 0,035	***
	(0,010)	
Certificat foncier	- 0,067	***
	(0,009)	
Petit papier	- 0,048	***
	(0,009)	
Titre foncier	- 0,018	
	(0,019)	
Constant	0,085	***
	(0,009)	

Notes: Ecart-type entre parenthèses, \*  $p < 0,1$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*\*\*  $p < 0,01$ , Régressions OLS avec effet fixe ménage, La variable dépendante est égale à 1 si une crainte est ressentie sur la parcelle,

- La probabilité de ressentir une crainte sur une parcelle acquise par mise en valeur est plus élevée que si la parcelle a été obtenue par héritage ;
- Les parcelles en jachère ont une probabilité plus importante d'être source de crainte par rapport aux parcelles de rizière et autres usages ;
- Les parcelles au nom du couple et de la famille ont une probabilité plus élevée d'être source de crainte que les parcelles au nom de monsieur ;
- Le fait de détenir une quittance d'impôt ou un certificat foncier ou même un petit papier réduit significativement la probabilité de ressentir une crainte sur une parcelle par rapport à une parcelle non documentée.

# LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1	Structure de l'échantillon 2015.....	21
TABLEAU 2	Caractéristiques des communes.....	22
TABLEAU 3	Caractéristiques des guichets fonciers.....	23
TABLEAU 4	Connaissance et fréquentation des guichets foncier par commune.....	27
TABLEAU 5	Perception et pratique effective d'une opposition.....	31
TABLEAU 6	Répartition des ménages demandant des certificats fonciers dans / hors campagnes promotionnelle.....	40
TABLEAU 7	Motifs de certification d'une parcelle.....	59
TABLEAU 8	Identité des potentiels contestataires et mode d'accès à terre.....	65
TABLEAU 9	Type et fréquence d'entités sollicitées.....	67
TABLEAU 10	Entités sollicitées en cas de litiges selon les modes de validation des droits sur la parcelle.....	68
TABLEAU 11	Bilan des parcelles achetées et vendues par les enquêtés ces 4 dernières années- échantillon non pondéré.....	73
TABLEAU 12	Certification et transactions foncières marchandes.....	74
TABLEAU 13	Enregistrement des mutations auprès des services fonciers / guichet foncier.....	74
TABLEAU 14	Raison de l'absence de mutation.....	74
TABLEAU 15	Répartition de l'usage des petits papiers pour la documentation des transactions foncière.....	75
TABLEAU 16	Est-ce l'obtention du CF/titre qui a enclenché la cession temporaire de cette parcelle ?.....	77
TABLEAU 17	Influence du certificat (titre) dans le processus de faire-valoir indirect.....	77
TABLEAU 18	Documentation des transactions de faire-valoir indirect.....	78
TABLEAU 19	Utilité de l'enregistrement des transactions de faire-valoir indirect des parcelles certifiées/immatriculées.....	78
TABLEAU 20	Contrat signé par une autre personne que le propriétaire et le preneur en faire-valoir indirect.....	78
TABLEAU 21	Raison de non contractualisation des transactions de faire-valoir indirect.....	78
TABLEAU 22	Types d'investissement faits par les ménages.....	83
TABLEAU 23	Répartition des facteurs ayant permis l'investissement.....	84



## LISTE DES FIGURES

FIGURE 1	Niveau de fréquentation des guichets fonciers et des services fonciers (% de la population totale enquêtée).....	28
FIGURE 2	Distribution des motifs des visites du guichet foncier .....	28
FIGURE 3	Répartition des renseignements demandés auprès du guichet foncier (choix multiples pour les enquêtés).....	29
FIGURE 4	Niveau de satisfaction des usagers lors d'une demande d'information auprès des guichets fonciers .....	30
FIGURE 5	Perception de la corruption pour l'obtention d'un Certificat foncier .....	32
FIGURE 6	Appréciation de l'évolution de la valeur du certificat foncier depuis 2013.....	32
FIGURE 7	Perception de la valeur du certificat foncier par rapport aux petits papiers.....	33
FIGURE 8	Valeur du certificat foncier par rapport au titre foncier .....	33
FIGURE 9	Appréciations des usagers sur le coût de la certification foncière.....	33
FIGURE 10	Evolution du prix du certificat (prix moyen et prix sous et hors opération promotionnelle) entre 2008 et 2013.....	34
FIGURE 11	Appréciation du prix des certificats et hors ou sous opérations promotionnelles et par période .....	34
FIGURE 12	Perception de la durée de la certification .....	35
FIGURE 13	Perception de la durée de certification par année d'obtention du certificat .....	35
FIGURE 14	Proportion des demandes de certificat sous et hors opérations promotionnelles .....	40
FIGURE 15	Certification et origine du chef de ménage .....	41
FIGURE 16	Certification et genre du chef de ménage.....	42
FIGURE 17	Certification et niveau de richesse (score richesse actif).....	42
FIGURE 18	Vague de certification et niveau de richesse du ménage .....	43
FIGURE 19	Certification et niveau de scolarisation du chef de ménage.....	44
FIGURE 20	Vague de certification et niveau d'éducation du chef de ménage.....	44
FIGURE 21	Répartition par âge des ménages selon l'âge du chef.....	45
FIGURE 22	Age du chef de ménage et implication dans la certification foncière.....	45
FIGURE 23	Taille moyenne des exploitations par commune (en Ha).....	48
FIGURE 24	Distribution des ménages (%) par nombre de parcelles possédées.....	48
FIGURE 25	Distribution des parcelles par classe de superficie.....	49

FIGURE 26	Superficie moyenne (en m <sup>2</sup> ) des parcelles par commune.....	49
FIGURE 27	Répartition des parcelles selon leur mode d'accès.....	50
FIGURE 28	Distribution des parcelles selon le mode de documentation.....	51
FIGURE 29	Distribution du mode de sécurisation par classe de superficie.....	51
FIGURE 30	Répartition en effectif des parcelles selon leur usage (en %).....	52
FIGURE 31	Distribution du mode de sécurisation par type d'usage.....	52
FIGURE 32	Distribution du mode de sécurisation par type d'accès.....	53
FIGURE 33	Distribution du mode de sécurisation par propriétaire (déclaré).....	54
FIGURE 34	Possibilités de demander un certificat foncier .....	58
FIGURE 35	Raisons de non certification alors que le certificat est jugé possible.....	61
FIGURE 36	Proportion de parcelles pour lesquelles les ménages se sentent en insécurité selon les communes.....	64
FIGURE 37	Mode de formalisation et perception d'insécurité.....	65
FIGURE 38	Proportion de parcelles en litiges selon le mode de documentation principal.....	66
FIGURE 39	Liens entre conflit foncier et certification foncière.....	66
FIGURE 40	Nature et objet des conflits.....	67
FIGURE 41	Fréquence et identité des signataires des petits papiers par des personnes autres que le propriétaire et l'acheteur lors d'une transaction.....	75
FIGURE 42	Distribution de la pratique de faire-valoir indirect par commune (niveau ménage).....	76
FIGURE 43	Répartition de la documentation des parcelles sous faire-valoir indirect.....	77
FIGURE 44	Proportion de ménages qui ont investi sur les terres depuis 2011 par commune.....	82
FIGURE 45	Proportion des parcelles objet d'investissement depuis 2011 .....	82
FIGURE 46	Répartition des rizières objet d'investissement par mode de sécurisation.....	83
FIGURE 47	Auriez-vous fait cet investissement même en l'absence de CF (de TF) ?.....	84
FIGURE 48	Les f acteurs de blocages d'accès aux crédits des ménages.....	88
FIGURE 49	Institutions ou personnes à l'origine des crédits.....	89
FIGURE 50	Proportion des ménages bénéficiaires de crédits formels et informels par commune (période 2011-2015) .....	89
FIGURE 51	Raisons de non mise en garantie du foncier.....	92
FIGURE 52	Garanties demandées pour les crédits octroyés.....	92

## LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1	Pondération de l'échantillon.....	96
ANNEXE 2	Caractéristiques et proportion des parcelles objets de craintes.....	97
ANNEXE 3	Caractéristiques des ménages et perception d'une crainte.....	98
ANNEXE 4	Caractéristiques des parcelles en FVI.....	99
ANNEXE 5	Caractéristiques des parcelles achetées.....	101
ANNEXE 6	Caractéristiques des ménages qui investissement.....	102
ANNEXE 7	Caractéristiques des parcelles objet d'investissements.....	103
ANNEXE 8	Différence de la moyenne sur le fait d'investir par mode de sécurisation .....	104
ANNEXE 9	Déterminant de la probabilité de fréquenter un Guichet foncier. Régressions Probit .....	104
ANNEXE 10	Déterminant de la probabilité d'avoir fait une demande de certificat foncier. Régressions Probit.....	106
ANNEXE 11	Déterminants de la certification d'une parcelle, OLS avec effet fixe ménage.....	107
ANNEXE 12	Déterminants de la perception d'une crainte sur une parcelle, OLS avec effet fixe ménage.....	109



